

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE AÚN TIENE NOMBRE DE INFANCIA

*“Nosotros no somos la fuente de los problemas,
somos los recursos que se necesitan para resolverlos.
No representamos un gasto, representamos una inversión.
No solamente somos gente joven.
Somos personas y ciudadanos de este mundo.
Hasta que otros acepten la responsabilidad que tienen
con nosotros, seguiremos luchado por nuestros derechos.
Ustedes nos llaman el futuro, pero también somos el presente”*

Mensaje del Foro de la Infancia,
leído ante la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre la Infancia



900030668 - BIBLIOTECA CEPAL

Documento preparado por la CEPAL y el UNICEF
para la XI Conferencia de Esposas de Jefes de Estado
y de Gobierno de las Américas
México, D.F., 25 al 27 de septiembre de 2002



92376

La Pobreza en América y el Caribe aún Tiene Nombre de Infancia

© La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y
el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
septiembre 2002

ISBN: 92-806-3784-1

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Sede Subregional en México
Av. Presidente Masaryk 29
11570 México, D.F.
www.cepal.org.mx

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Oficina Regional para las Américas y el Caribe
Apartado 3667
Balboa Ancón
Panama City, República de Panamá
www.uniceflac.org

La preparación de este documento fue coordinada por
Alfredo Missair, Subdirector Regional de UNICEF para
América Latina y el Caribe y Rebeca Grynspan, Directora
de la Sede Subregional de la Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL).

La redacción del mismo estuvo a cargo de Ximena de la Barra,
Asesora Regional de UNICEF en Política Pública, Pablo Serrano,
Jefe de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de
la CEPAL en México y Dennis Arends, Asistente de Programas
de UNICEF.

Colaboró también la oficina de UNICEF en México.

Ilustración de la portada:

Diego Rivera, *Picos e Inesita*, 1928

D.R. © 2002. Banco de México, Fiduciario en el Fideicomiso relativo a
los Museos Diego Rivera y Frida Kahlo

Av. Cinco de Mayo No. 2, Col. Centro, Del. Cuauhtémoc, 06059 México, D.F.

ÍNDICE



INTRODUCCIÓN	5
1. Propósito y naturaleza del documento	5
2. Antecedentes	6
I. POBREZA Y GASTO FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA	9
1. La magnitud de la pobreza en la región	9
2. La niñez y la adolescencia desproporcionadamente pobres	9
3. El empleo y los salarios dignos como factores determinantes para salir de la pobreza	11
4. Los bajos salarios y el desempleo adulto, factores determinantes del trabajo infantil	11
5. Más allá del trabajo infantil	12
6. La transmisión intergeneracional de la pobreza	13
7. El bono demográfico	14
II. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, LA REGIÓN DE MAYORES DISPARIDADES	21
1. La desigualdad, factor subyacente de la pobreza	21
2. Las disparidades múltiples de la exclusión	22
3. El impacto sobre la infancia y la adolescencia	23
III. EL GASTO SOCIAL	27
1. América Latina y el Caribe, una región con gasto social procíclico	27
2. El gasto social público, una opción política redistributiva	28
3. El gasto social básico, el que más beneficia a la infancia	30
4. Giro hacia lo social en la política pública	30
5. La responsabilidad ciudadana en el gasto social	31
IV. CUMPLIMIENTO DE LAS METAS ACORDADAS	37
1. Logros regionales en materia de infancia durante la pasada década	37
2. Cumplimiento de metas por país	39
3. Nuevas metas planteadas para la presente década y congruencia entre éstas	52
V. PRINCIPALES RECOMENDACIONES	59
1. Apoyar el cumplimiento de las metas de la Sección Especial para la Infancia y de las Cumbres Iberoamericanas	59
2. Ataque frontal a las disparidades y no sólo a los peores síntomas de la pobreza	59
3. Promover un gasto público contracíclico en tiempos de crisis	60
4. Crear empleo de adultos para aumentar el gasto familiar y desemplear a los niños	60
5. Dar prioridad a la educación para interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza	61
6. Promover el fortalecimiento de la institucionalidad pública	61
ANEXO ESTADÍSTICO	62

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro	Página
1 América Latina: Incidencia de la pobreza, por grupos de edad	10
A-1 Magnitud de la pobreza (población)	63
A-2 América Latina: Relación de ingreso medio de los hogares y coeficiente Gini	64
A-3 Gasto público social, 1990-1991/1998-1999	65
A-4 América Latina y el Caribe (17 países): Asistencia escolar según grupos de edad y cuartil de ingreso familiar, 1990 y 1999	66
A-5 Progreso desde la cumbre mundial en favor de la infancia, 1990-2000	69

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico	Página
1 América Latina: Proyección de la población pobre a 2002, por grupos de edad	15
2 América Latina (17 países): Incidencia de la pobreza urbana por grupos de edad, 1999	16
3 América Latina (12 países): Incidencia de la pobreza rural por grupos de edad, 1999	17
4 América Latina (19 países): Incidencia de trabajo infantil (entre 10 y 14 años), 1996	18
5 América Latina (19 países): Incidencia del trabajo infantil (entre 10 y 14 años), 1996	19
6 América Latina y el Caribe (23 países): Distribución del ingreso, 1999	24
7 América Latina (22 países): Distribución del ingreso, 1989-1998	25
8 América Latina (16 países): Variaciones en la distribución del ingreso en los años noventa	26
9 América Latina (17 países): Gasto público social por habitante, 1998-1999	33
10 América Latina (17 países): Gasto público social como porcentaje del PIB, 1998-1999	34
11 América Latina (17 países): Gasto público social como porcentaje del gasto público total, 1998-1999	35
12 América Latina y el Caribe (11 países): Gasto en servicios sociales básicos como porcentaje de gasto público total, promedio 1994-1996	36
13 Grado de cumplimiento de la meta del 100% de la tasa neta de escolarización en enseñanza primaria para niñas, 1990-2000	41
14 América Latina (15 países): Gasto social per cápita en educación (1998-1999) con relación al grado de cumplimiento de la meta de universalización de matrícula (1990-2000)	42
15 Grado de cumplimiento de la meta del 80% de alumnos de enseñanza primaria que alcancen el 5° grado, 1990-2000	43
16 América Latina (15 países): Gasto social per cápita en educación (1998-1999) con relación al grado de cumplimiento de la meta de alcanzar el 5° grado (1990-2000)	44
17 Grado de cumplimiento de la meta de reducción del 33% de la tasa de mortalidad infantil, 1990-2000	45
18 Grado de cumplimiento de la meta del 100% de partos atendidos por personal especializado, 1990-2000	46
19 Grado de cumplimiento de la meta de reducir a menos de 10% el bajo peso al nacer, 1990-2000	47
20 Grado de cumplimiento de la meta de reducción del 50% en la insuficiencia ponderal de los menores de 5 años, 1990-2000	48
21 Grado de cumplimiento de la meta del 100% de la población que usa fuentes mejoradas de agua potable en áreas rurales, 1990-2000	49
22 Grado de cumplimiento de la meta del 100% de la población que usa instalaciones adecuadas de saneamiento en áreas rurales, 1990-2000	50
23 América Latina (14 países): Reducción del trabajo infantil (1990-1998) y cumplimiento de la meta de alcanzar el 5° grado (1990-2000)	51

INTRODUCCIÓN

1. Propósito y naturaleza del documento

El presente documento constituye un aporte conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) a la XI Conferencia de Esposas de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas a realizarse en México, entre el 25 y el 27 de septiembre de 2002, cuyo tema central es **Niñez en pobreza**.

El documento se basa en recientes trabajos conjuntos de la CEPAL y el UNICEF como aporte al proceso de las cumbres iberoamericanas, y se actualiza a la luz de las conclusiones de la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre la Infancia celebrada en mayo de 2002 en Nueva York, en la cual, junto con otros agentes sociales, participaron sustantivamente las Esposas de Jefes de Estado de las Américas.

Se incluyen en este estudio sólo los países de América Latina y el Caribe que corresponden al ámbito geográfico

de las actividades de la CEPAL y el UNICEF en la región. En consecuencia, este documento no ofrece información detallada correspondiente a los Estados Unidos ni a Canadá, a pesar de que la presente Conferencia se refiere al ámbito de las Américas. Por otra parte, el análisis realizado se basa en información oficial, que salvo excepciones, sólo abarca hasta el año 2000. En una región tan dinámica, en la que en varios campos se atraviesa una situación de crisis, es probable que las condiciones planteadas hayan cambiado, aunque no en el sentido de una mejora.

En este contexto se considera como integrante de la infancia y la adolescencia a todo menor de 18 años, como lo estipula la Convención sobre el Derecho de los Niños, salvo que se especifique lo contrario.¹

¹ En este documento se usarán los términos “niño” y adolescente” en sentido genérico, es decir, abarcan a las personas de ambos sexos. Si es necesario enfatizar esta diferencia se recurrirá a la utilización de los artículos correspondientes.

2. Antecedentes

El UNICEF fue precursor en materia de grandes cumbres mundiales al organizar en 1990 la primera de éstas, la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (CMFI). Entonces se establecieron 27 metas en beneficio de la infancia, apoyándose en la Convención sobre los Derechos del Niño como marco conceptual. Las metas tenían por objetivo facilitar el seguimiento de los avances que se esperaban lograr gracias a los compromisos políticos asumidos en dicha Cumbre. Ha transcurrido ya más de una década. Gracias a que se hizo un seguimiento constante por medio de reuniones ministeriales bienales, la última de las cuales se realizó en Kingston, Jamaica, ya se tiene una evaluación clara de los logros obtenidos en la pasada década, así como de los desafíos aún pendientes. Más aún, en la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre la Infancia, celebrada en mayo de 2002, se dieron a conocer públicamente los resultados y se agregaron nuevos objetivos para seguir avanzando en materia de cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia. Según estos acuerdos, no sólo se busca abordar las tareas inconclusas, sino que también se adicionan nuevas metas que reflejan la preocupación por los problemas emergentes en la región.

Cabe reconocer que el factor detonante primordial de los progresos en materia de infancia y adolescencia ha sido, sin lugar a dudas, la promulgación y ratificación por casi todos los países del mundo, con la sola excepción de los Estados Unidos, de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Convención, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, ha sido el instrumento de derechos humanos más rápidamente ratificado de todos los tiempos. La Convención eleva a niños y adolescentes a la categoría de sujetos de derechos y establece obligaciones de los Estados y de las familias hacia ellos. Contiene principios fundamentales como el de la universalidad, el de la no discriminación, el de la indivisibilidad de los derechos y el derecho a los niños a la libertad de expresión. La observancia de estos principios conlleva la decisión de desarrollar sociedades justas, incluyentes, donde las necesidades sean consideradas derechos exigibles y en las cuales el concepto de expansión de la ciudadanía incluya tanto los derechos civiles y políticos como los económicos y sociales.

Basada en estos principios, la CMFI, al establecer metas, lo que hizo fue orientar tareas y promover procesos. Si bien la Convención establece el principio de la universalidad, y en rigor todas las metas deberían ser fieles a ello y plantearse un 100% de logros, la Cumbre fue realista al entender el cumplimiento de metas como un proceso, lo que condujo a la determinación de establecer metas progresivas. De esta forma, las metas constituyen solamente una ruta crítica que ayuda a la sociedad a avanzar hacia la universalidad de los derechos de la infancia. Por otra parte, en virtud de que las metas están cuantificadas y vinculadas a un período de tiempo específico para su cumplimiento, son de muy fácil evaluación. En el curso de la década de 1990 se organizó una serie de reuniones ministeriales para dar seguimiento a los avances y para instar a los países más rezagados a contribuir con esfuerzos adicionales en el logro de dichas metas.

La ratificación de la Convención motivó a los Estados Parte de la Convención a emprender una serie de reformas legislativas para adaptar la legislación nacional vigente a la Convención. Los países que realmente se comprometieron con la Convención abandonaron sus antiguas leyes sobre minoridad para transformar a los niños en sujetos de derechos.

Paralelamente, a partir de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social llevada a cabo en Copenhague en 1995, se inició una campaña para aumentar el gasto público enfocado a la infancia. Además, se comenzaron a reformular las políticas públicas de modo que permitieran el cumplimiento de los mandatos de la Convención. Durante el desarrollo de la X Cumbre Iberoamericana realizada en Panamá en 2000, destinada exclusivamente al tema de la infancia y la adolescencia, quedó en evidencia que no hay política pública que no afecte el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. Por eso, no sólo habría que reformar las políticas sociales más directamente relacionadas con las necesidades de la infancia, como las de salud y educación, sino también las políticas económicas, impositivas y presupuestarias que permitan hacer efectiva una política social centrada en el interés superior de la infancia.

Por otra parte, los presidentes iberoamericanos, como grupo político, han estado preocupados por la infancia desde la Primera Cumbre Iberoamericana, y han utilizado su influencia para posicionar el tema en las agendas políticas regionales. A ello dedicaron la X Cumbre en Panamá, en el año 2000, donde asumieron compromisos con los niños y adolescentes de la región. Desde entonces, se ha pasado de la fase declarativa a la fase del cumplimiento.

El primer mandato cumplido fue el desarrollo de un análisis de la situación actual de la niñez y la adolescencia iberoamericana plasmada en un documento titulado *Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica*, cuya elaboración recayó en la CEPAL, el UNICEF y la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB). En el estudio se sostiene que a pesar de los logros indiscutibles en la última década, aún resta una enorme tarea por delante. Más de la mitad de los niños en la región viven en condiciones de pobreza y están excluidos de los servicios y de las oportunidades que les corresponden -realidades que perpetuarán la transmisión intergeneracional de la pobreza- porque las políticas públicas no han sido diseñadas para evitarlo. En el documento se enfatiza principalmente el tema de las disparidades, se identifican sus causas, y se afirma que la meta máxima será lograr universalidad en el acceso a servicios de igual calidad para todos los niños y adolescentes de Iberoamérica.

A fin de lograr dichos propósitos, los mandatarios acordaron una Agenda para la Niñez Iberoamericana que contiene 18 metas con sus correspondientes acciones estratégicas, Agenda que fue aprobada en la XI Cumbre Iberoamericana celebrada en Lima en 2001. En dicha ocasión se discutieron, además, los mecanismos necesarios para el seguimiento y financiamiento de dicha Agenda. La XII Cumbre Iberoamericana a celebrarse en Santo Domingo en 2002, ya ha iniciado los trabajos para transformar la Agenda Iberoamericana en un Plan

Operativo. Asimismo, ya hay algunos países en la región que han dado el siguiente paso, que es el de aprobar un Plan Nacional de Acción en Favor de la Infancia y la Adolescencia como forma de consolidar y avanzar en esta misma dirección.

Los mandatarios iberoamericanos representados por el Grupo de Río entregaron el resultado de sus deliberaciones en las Cumbres como aporte al documento *Un Mundo Apropiado para los Niños*, que se discutió y aprobó en la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre la Infancia en mayo de 2002. Asimismo, los países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) basaron su apoyo a la Sesión Especial en los acuerdos logrados en la V Reunión Ministerial de Infancia efectuada en Kingston, Jamaica en 2000, acuerdos que quedaron plasmados en el documento titulado *El Consenso de Kingston*.

Valga agregar al respecto otro síntoma auspicioso. Las Esposas de Jefes de Estado de la Región se han reunido informalmente en ocasión de las Cumbres de Jefes de Estado y se han constituido formalmente en un Sistema de Conferencias de Esposas de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas. En este ámbito se hacen significativas aportaciones a la promoción y compromiso en la consecución de las metas de carácter social de los países, en apoyo a las políticas públicas dirigidas a desarrollar y promover actividades para el mejoramiento de las condiciones de salud, educación, registro y bienestar de niños y niñas. Las Esposas de Jefes de Estado han sido altamente eficaces en dar visibilidad a las causas sociales, los derechos de las mujeres, la niñez y la adolescencia y en la promoción de la implementación de políticas, planes y programas, de conformidad con las prioridades nacionales y los acuerdos signados en el nivel regional o mundial.

Todos estos antecedentes han servido de marco conceptual y de insumo para el presente documento.

Sección I

POBREZA Y GASTO FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA

1. La magnitud de la pobreza en la región

La magnitud de la pobreza de América Latina en los últimos decenios ha permanecido en niveles sumamente elevados, de entre el 40% y el 48% de la población regional. El punto más alto se alcanzó en 1990, al final de la llamada “década perdida”. Menos de la mitad, entre el 18% y el 21% de los latinoamericanos, han vivido en situación de pobreza extrema, o indigencia, esto es, no han logrado satisfacer con sus ingresos necesidades mínimas de alimentación.²

La última estimación de pobreza realizada por la CEPAL con base en las encuestas de ingreso/gasto de los hogares de los países fue alrededor de 1999. El 44% de la población se encontraba bajo la línea de la pobreza (el 19% en pobreza extrema). En las áreas urbanas, donde viven aproximadamente tres cuartas partes de los latinoamericanos, la incidencia fue relativamente menor (37%) respecto de las zonas rurales, donde este porcentaje fue mucho mayor, pues llegó al 64%.

2. La niñez y la adolescencia desproporcionadamente pobres

El ingreso medio de cada país y las disparidades en su distribución entre los distintos estratos de la población contribuyen a configurar los niveles nacionales de pobreza. Dentro de cada hogar resulta determinante la situación de empleo de su jefe y de los contribuyentes

secundarios. Entre otros factores, también influye en este indicador la relación entre los miembros de hogar que aportan sus ingresos y los dependientes, como la población infantil y los adultos mayores. Así, se comprueba que los hogares con más niños son más

² Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina*, diversos años.

pobres, y los hogares más pobres son los que más niños tienen.³ En 1999, por ejemplo, la proporción de los niños de 0 a 12 años en situación de pobreza resultó ser de 59% (51% en las ciudades y 80% en el campo), más alta que el promedio regional de 48%. Si se considera la población de 0 a 19 años, que incluye también a los adolescentes y que se acerca más a la población que cubre la Convención sobre los Derechos del Niño, este porcentaje se modera ligeramente, a 56%. Esto significa que más de la mitad de los niños de la región son pobres: el 48% en áreas urbanas y el 77% en las rurales (en 1999). Durante la última década hubo una pequeña disminución del número de infantes de 0 a 5 años en situación de pobreza (de 37.4 millones en 1990 a 35.6 millones en 1999). En cambio, se registró un aumento (de 41.6 millones en 1990 a 43.7 millones en 1999) de la pobreza en el grupo etario de 6 a 12 años y un incremento mayor (de 31.5 millones a 34.8 millones entre los mismos años) de adolescentes pobres de 13 a 19 años.

Si estos mismos porcentajes se aplicaran a la población estimada para la región en 2002,⁴ esto daría como resultado poco más de 220 millones de latinoamericanos pobres (87 millones de indigentes). Alrededor de 140 millones corresponden a la población urbana y 80 millones a la rural. Igualmente, de manera preliminar, se calcula que cerca de 83 millones de ellos corresponden a niños de 0 a 12 años, o bien, casi 120 millones corresponden a niños y adolescentes de 0 a 19 años que se encontrarían en situación de pobreza en 2002.

La incidencia de la pobreza varía enormemente de un país a otro. Así, Uruguay, Costa Rica, Argentina⁵ y Cuba⁶ se cuentan entre los de menor incidencia, y en el otro extremo, se ubican Honduras, Nicaragua y Ecuador. En estos últimos, la pobreza llega a afectar a 80% de la población infantil en las ciudades y a 90% en el campo, como ocurre en el caso de Honduras.⁷ Incluso en los países de menor pobreza de la región, según datos de

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE LA POBREZA, POR GRUPOS DE EDAD

	Regional	Urbano	Rural
	Porcentajes (1999)		
Población total	44	37	64
0-12 años	59	51	80
13-19 años	51	43	74
20 y más años	35	30	52
	Millones de personas (estimación a 2002) a/		
Población total	220	140	80
0-12 años	82	50	32
13-19 años	36	23	13
20 y más años	102	67	35

Fuente: CEPAL, sobre la base de la encuesta de hogares de los países.

a/ Cifras estimadas a 2002, sobre la base de la incidencia de pobreza de 1999.

³ La relación entre el número de menores de 13 años dependientes y el número de activos en distintos países resulta ser de 2 a 1 entre el quintil inferior de ingresos de la población y el quintil superior. Véase UNICEF, CEPAL SECIB (2001), *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica* (LC/G.2144), CEPAL, Santiago de Chile, septiembre, recuadro IV.I.

⁴ No se dispone todavía de los resultados para años más recientes de las encuestas levantadas por los países y procesadas por la CEPAL con su propia metodología de cálculo. En esta estimación gruesa y preliminar, a los resultados de 1999 se aplicó un crecimiento anual de la población de 1.5% sin modificar la magnitud de pobreza, atendiendo al hecho de que se han dado consecutivamente fases de crecimiento y retraimiento económicos.

⁵ Las cifras correspondientes a 1999, obviamente, no recogen el impacto de la grave crisis que desde fines de 2001 ha afectado a Argentina.

⁶ La CEPAL no ha incluido a Cuba todavía en sus estimaciones de pobreza; sin embargo, fuentes de ese país ubican la incidencia de la pobreza en 15% de los hogares, siendo inexistente la población en pobreza extrema o indigencia.

⁷ Otras fuentes, como el Banco Mundial, que se basan en distintas metodologías de cálculo, coinciden aproximadamente con estos niveles de pobreza.

1999, la población infantil urbana que no alcanza una canasta mínima para cubrir sus necesidades esenciales oscila entre alrededor de 20% en Uruguay y 40% en Argentina.

Los pobres quedan frecuentemente “atrapados” en la pobreza. Cada vez que ésta aumenta, por los mismos

daños que produce, se tarda mucho tiempo en recuperar o regresar a la situación original. En los niños se generan daños irreparables, ya que se ven expuestos a la desnutrición, deben abandonar sus escuelas y muchas veces realizar trabajos peligrosos. Esto confirma la gravedad del problema de la niñez en pobreza y la necesidad de emprender acciones urgentes.

3. El empleo y los salarios dignos como factores determinantes para salir de la pobreza

Es evidente que en la conformación de la pobreza, confluyen factores determinantes vinculados al modelo de desarrollo macroeconómico, que se reflejan en la productividad media de la economía y la estructura distributiva.⁸ También influyen factores sociales, relacionados con la inversión en educación y formación laboral y con la eficiencia y cuantía del gasto social. Cabe considerar asimismo determinantes demográficos y culturales, en que la situación de pobreza está condicionada por el número de dependientes en un hogar, las tasas de fecundidad, de embarazo adolescente y las inequidades de género, entre muchos otros.

Se estima que los ingresos del hogar están determinados en un 80%, en promedio, por los ingresos del trabajo.⁹ Por consiguiente, los ingresos familiares

dependen fundamentalmente de la inserción ocupacional del jefe, o de la jefa de hogar; si tiene empleo o no, y de qué calidad; si se desempeña en el mercado laboral formal o informal, como asalariado público o privado, como trabajador por cuenta propia, etc.

El desempleo urbano se incrementó en la región durante el decenio de 1990 de 5.7% a 8.4%,¹⁰ y los períodos de desempleo se hicieron más prolongados, factores que determinaron un agravamiento de la pobreza. Por otra parte, se sigue ampliando la tasa de informalidad del empleo. De cada 10 nuevos empleos creados en la mencionada década, siete de ellos surgieron en el sector informal, donde se perciben menores salarios, no se goza de beneficios sociales y se expone la salud a mayores riesgos.¹¹

4. Los bajos salarios y el desempleo adulto, factores determinantes del trabajo infantil

La marcada depresión de los salarios en muchos países ha determinado que las remuneraciones mínimas

legales sean insuficientes para sostener a las familias de los trabajadores, que cada vez se sumen más en

⁸ En América Latina, las nuevas políticas económicas emanadas del Consenso de Washington tuvieron un efecto mínimo en cuanto a mejorar los ingresos de los pobres. Véase UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia*, 2002, pág. 63.

⁹ El 20% restante lo constituyen los ingresos de capital y las transferencias en forma de pensiones para los estratos de mayores ingresos, y la remesas de los migrantes del exterior y transferencias en forma de subsidios para sectores de menores ingresos provenientes principalmente del gasto público social. Véase UNICEF, CEPAL, SECIB (2001), *Construir equidad desde la infancia...*, op. cit., pág. 109.

¹⁰ Promedio ponderado para toda América Latina, sin incluir el Caribe; Véase OIT (2002), *Panorama laboral 2001*.

¹¹ El sector informal es ya mayoritario para las mujeres (50.3%), aunque aún no para los hombres (44.5%). Su tendencia es tal que estaría

situaciones de pobreza. La estrategia para enfrentar estas carencias consiste en aumentar el número de contribuyentes al ingreso familiar. En esta situación se cuentan los asalariados de las micro y pequeñas empresas más pobres, así como los autoempleados, la mayoría en el sector informal. En la calidad de esta inserción influyen los pocos años de instrucción así como el conocimiento y la capacitación de los aportantes de ingreso del hogar. La participación de las mujeres en el ingreso familiar ha crecido sostenidamente en todos los países, lo cual sería altamente positivo si sus remuneraciones por trabajo igual fueran equivalentes a las de los varones, ya que las diferencias en la actualidad oscilan en alrededor de 30%.

El pago al trabajo infantil suele castigarse incluso en mayor proporción que el salario de las mujeres. Una contribución al ingreso del hogar de parte de niños y adolescentes, y de adultos mayores, suele darse como familiares no remunerados, lo que constituye una de las categorías ocupacionales con mayor incidencia de pobreza. En definitiva, el trabajo infantil no logra sacar a una familia de la pobreza y, por el contrario, condena al niño o la niña trabajadora a la pobreza futura. La CEPAL ha advertido que los trabajadores que no alcanzan a completar la secundaria tienden a ganar entre 10% y 40% menos que quienes la completaron.

Muchas niñas de las áreas rurales desde temprana edad deben acarrear leña, o traer agua, realizar labores de pastoreo, así como cuidar a sus hermanos menores y/o a niños ajenos, iniciando así su "segunda jornada". A los varones frecuentemente se les compromete prematuramente en arduas labores agrícolas, y en ocasiones mineras y de la construcción, con riesgos para la salud. Éstas son ya formas de inserción fuera de los

lazos familiares, sobre todo en las ciudades, donde se facilitan las ocupaciones informales de ínfima productividad, además de ser mayores las posibilidades de mendicidad y de caer en redes ilegales, en particular de pornografía y prostitución.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se estima para América Latina (exceptuando el Caribe) que a fines de la década de 1990 habría alrededor de 7.6 millones de niños y niñas entre los 10 y los 14 años de edad que trabajan. Si se incluyen a quienes se desempeñan en labores domésticas remuneradas y los trabajadores menores de 10 años, se estima que los menores de 15 años incorporados al mercado laboral suman entre 18 y 20 millones. Los países con mayores tasas de trabajo infantil son Bolivia, Brasil, El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana.

En consecuencia, tiene una alta prioridad combatir las peores formas de trabajo infantil (esclavitud, conflictos armados, actividades ilegales y peligrosas, así como otras modalidades intolerables de trabajo) y adoptar medidas drásticas, incluyendo graves sanciones penales para los empleadores. En este sentido, es imprescindible identificar las causas globales, nacionales y locales que generan el trabajo de menores y erradicarlas con el máximo compromiso político. Por ello, no basta con retirar a niños, niñas y adolescentes del trabajo; se impone llevarlos a la escuela para que allí puedan tener una vida más segura, de mayores satisfacciones y con oportunidades futuras, además de buscar soluciones alternativas para compensar la pérdida de ingresos de los hogares. Por otra parte, la escuela debe ofrecer educación de calidad y de pertinencia a la realidad en que se desenvuelven.

5. Más allá del trabajo infantil

La pobreza no sólo afecta a la niñez mediante formas prematuras y abyectas de inserción laboral que constituyen lo que el UNICEF ha descrito como "infancia

robada". La pobreza descarga sus mayores perjuicios en hogares desintegrados, en niños no reconocidos, en quienes sufren abandono afectivo, en las víctimas de

distintas formas de violencia y abusos sexuales intrafamiliares, en los que están expuestos a violencia de la calle, al pandillerismo, a la drogadicción, a la explotación sexual, y al maltrato y discriminación. No son estas patologías sociales exclusivas de los hogares más pobres y vulnerables -algunas de ellas no conocen diferencias de estratos sociales-, pero sí es en éstos donde cobran una dimensión mucho mayor.

Por razones de género, la suerte de los niños y de las niñas necesariamente varía. También se advierten diferencias entre áreas urbanas y rurales, por regiones geográficas y países; entre etnias o culturas. Por ese motivo, es acertado emprender acciones específicas en cada caso. No es sólo el gasto social y la orientación y eficiencia de las políticas públicas que atienden diferenciadamente a estos sectores, sino que son los

propios ingresos familiares -a su vez, determinados por estas diferencias- los que las reproducen, dentro del “círculo vicioso de la pobreza”. La provisión de servicios básicos urbanos, en detrimento de áreas rurales y apartadas, a veces inaccesibles, genera en sí disparidades abismales de esperanza de vida al nacer. Además, por una acendrada cultura machista, las expectativas son mayores respecto del niño que de la niña. En consecuencia, el trato de ambos también es diferente, y ello refuerza las disparidades. Si bien el acceso a la higiene, la nutrición, la salud y la escuela -que tienden a cubrir crecientemente los gastos sociales básicos- forman parte del síndrome de la pobreza, la falta de un apellido, de una identidad, de una nacionalidad, de justicia, de participación ciudadana, en suma, de visibilidad social, son elementos que configuran una débil inserción en la sociedad.

6. La transmisión intergeneracional de la pobreza

El trabajo infantil y las causas que lo determinan perpetúan el círculo vicioso de la pobreza. Por una parte, un área de atención que combate ese flagelo es la generación de empleos de calidad para adultos, y ello podría evitar el trabajo infantil. Por otra parte, es esencial obstruir y eliminar los canales de transmisión intergeneracional de la pobreza. La desigualdad distributiva y los niveles de pobreza son inherentes a la concentración de capital físico, financiero y educativo, entre otros factores de orden demográfico y cultural adversos a los hogares pobres. Los sectores de bajos ingresos tienen escaso o nulo capital físico, y vender su mano de obra se constituye en el único activo disponible para ellos. Por consiguiente, su único potencial sería adquirir las habilidades para desempeñar su trabajo más productivamente.

Resulta evidente que la inversión en educación y en habilidades laborales es un área estratégica de acción, por su papel privilegiado en la tarea de interrumpir la transmisión de la pobreza de padres a hijos y en mejorar las oportunidades de bienestar futuro. Como se advierte, previo a la inserción escolar existen muchos obstáculos

a vencer, como la salud y alimentación de la madre y su atención en el parto, la planificación familiar, las condiciones sanitarias y alimenticias en los primeros años de vida del infante. También arroja un elevado rendimiento social la educación preescolar o parvularia, sumamente descuidada en la región por parte de los programas públicos de enseñanza.

A pesar de significativos logros en materia de cobertura de educación básica en la región, aún se requieren esfuerzos para lograr una cobertura universal. Cabe subrayar al mismo tiempo que la calidad de esa enseñanza, su pertinencia para el mundo laboral y su rendimiento, muestran severas deficiencias en la mayoría de los países. Las altas tasas de deserción de niños que no llegan al quinto grado reflejan en parte esta situación, por supuesto, en unos países más que en otros. Sin embargo, después de la educación básica, en la mayoría de los casos es necesario ampliar la cobertura de la educación media, y también su calidad. La educación técnica, escuelas de artes y oficios y centros de capacitación para el trabajo cobran particular importancia en este contexto.

7. El bono demográfico

En la región latinoamericana y caribeña, la transición demográfica continúa su curso, aunque con avances diferenciales en los distintos países. Países con transición avanzada -Uruguay, Cuba y Argentina- muestran ya un sensible proceso de envejecimiento, aunque en los restantes predomina todavía la población infantil, sobre todo en los de transición más tardía -Haití y Bolivia-, seguidos de países centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua).

Se dice que el llamado “bono demográfico”,¹² que resulta de la baja de la fecundidad en condiciones de un todavía incipiente envejecimiento de las sociedades, ofrece una situación privilegiada de mejoría de las condiciones de vida de los hogares. Esto se debe a que

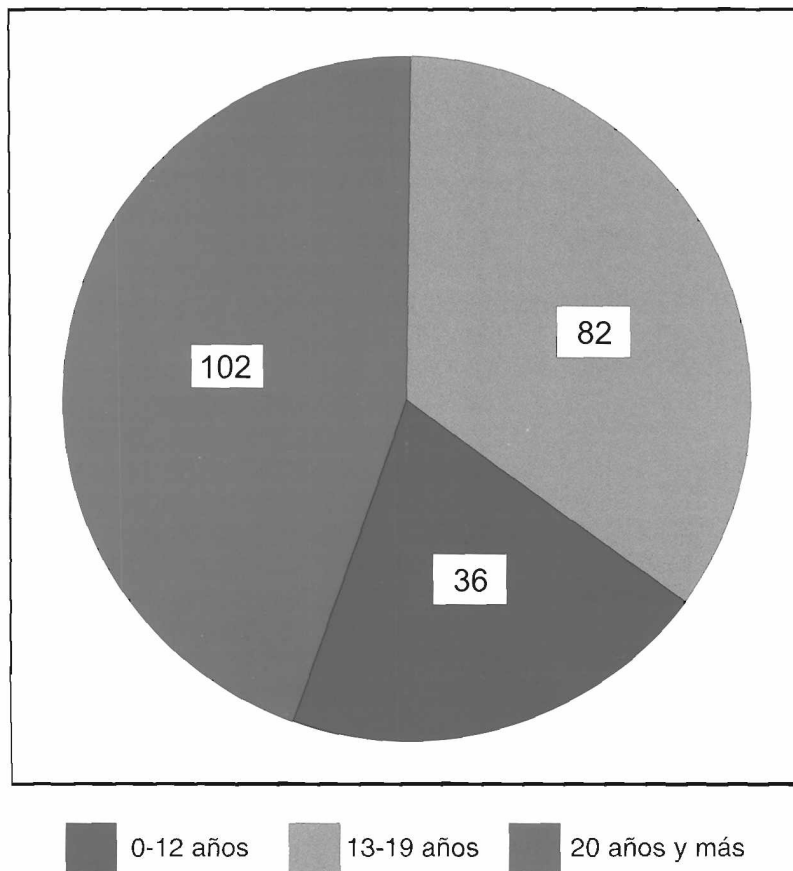
durante algunos decenios habría una mayoría de población en edad productiva con una menor carga de dependencia que puede aportar sus excedentes y su capacidad creativa a garantizar el bienestar y los derechos del conjunto de la sociedad. Este fenómeno demográfico, que ocurre una sola vez en la historia de una sociedad, podría constituirse en la mayor oportunidad para lograr un futuro de prosperidad y justicia. Con todo, el aprovechamiento de esta oportunidad futura exige invertir en la presente generación de niños y jóvenes. Caso contrario, sus capacidades potenciales no se desarrollarán, afectándolos severamente de inmediato y limitando además su potencial con serias consecuencias sociales futuras.

¹² Véase FNUAP (1998), *Estado mundial de la población*.

Gráfico 1

**AMÉRICA LATINA: PROYECCIÓN DE
LA POBLACIÓN POBRE A 2002,
POR GRUPOS DE EDAD**

(Millones de personas)

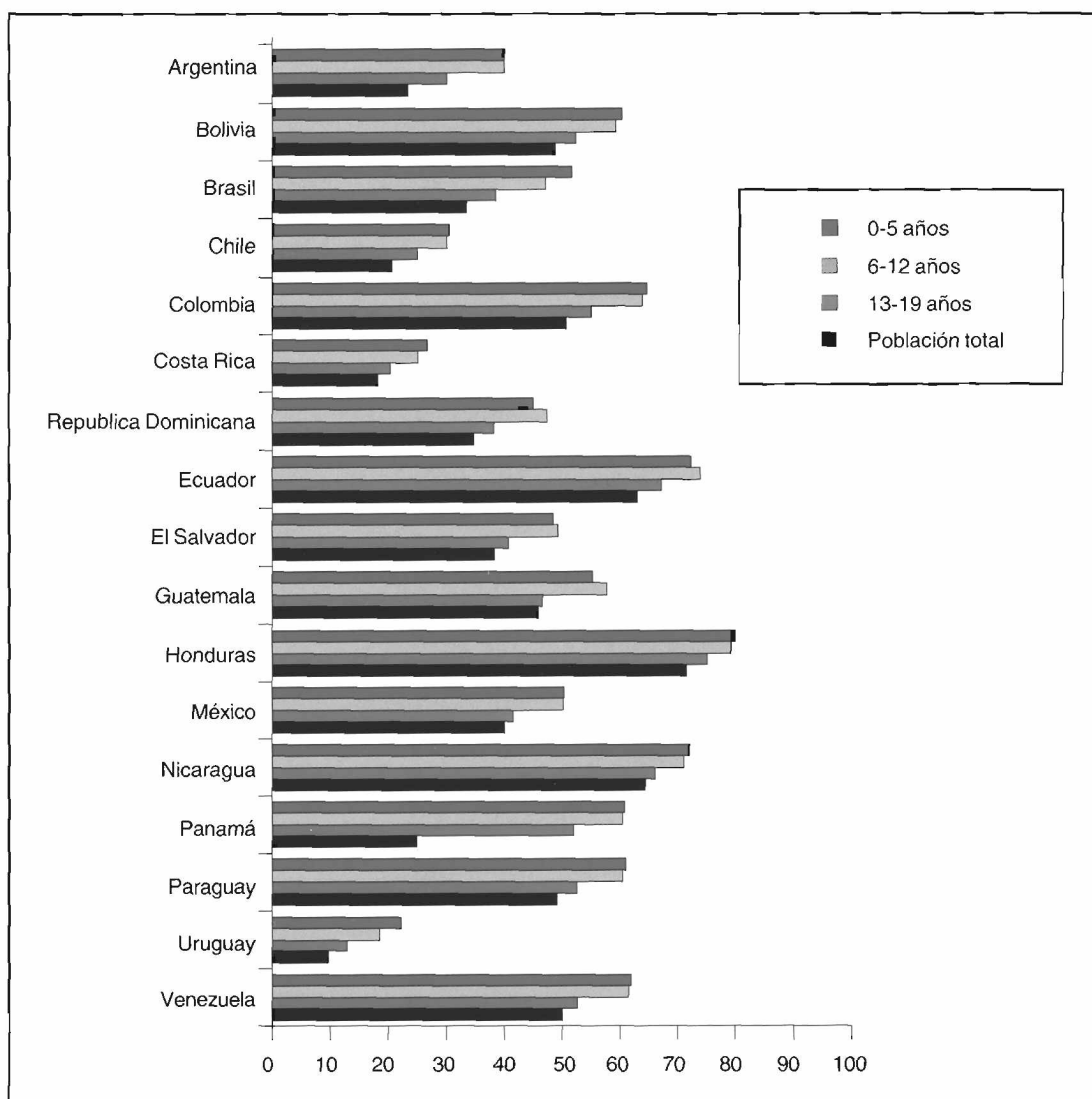


Fuente: CEPAL, sobre la base de las encuestas hogares de los países.
Proyecciones sobre la incidencia de pobreza de 1999.

Gráfico 2

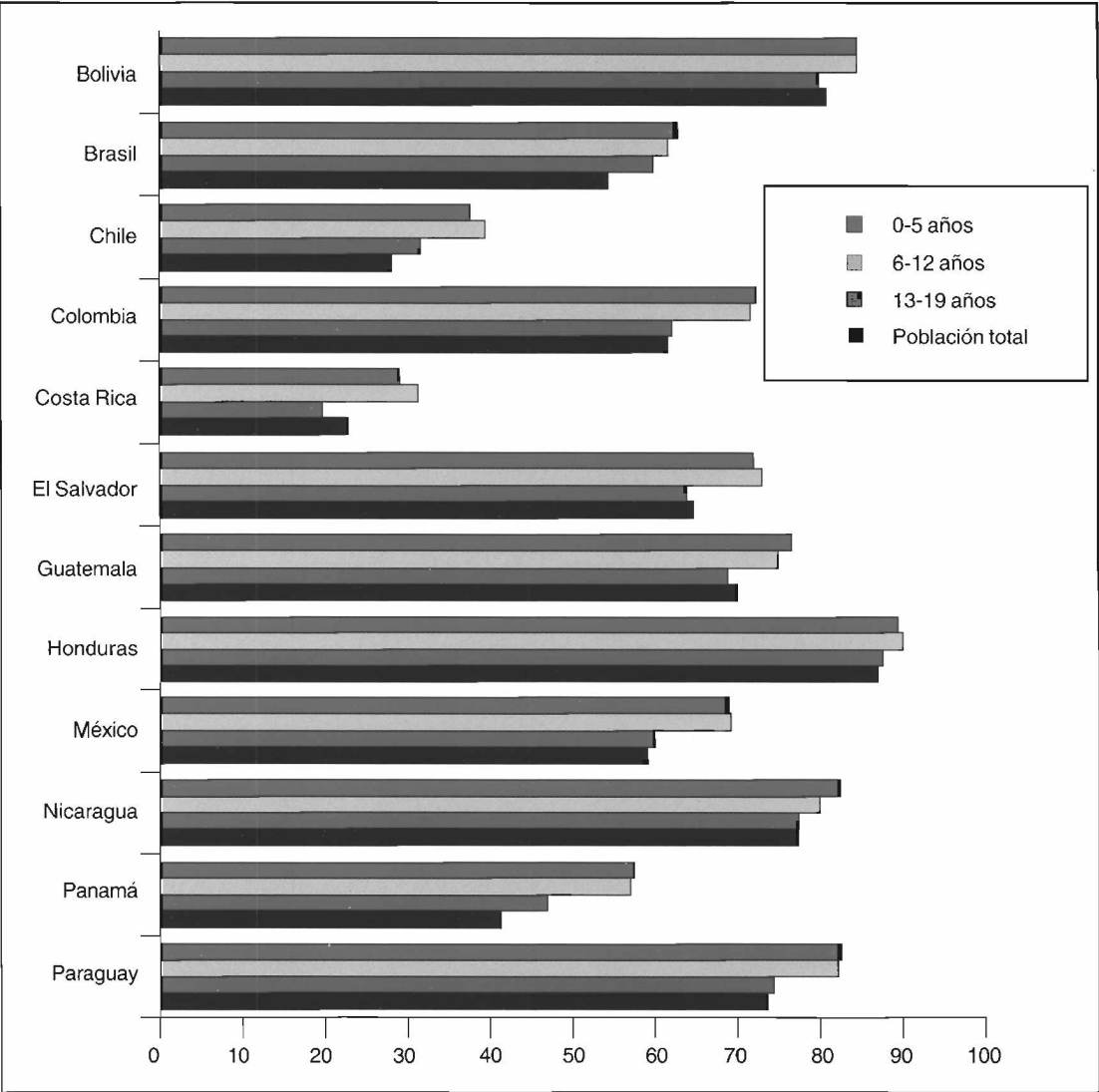
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA
URBANA POR GRUPOS DE EDAD, 1999**

(Porcentajes)



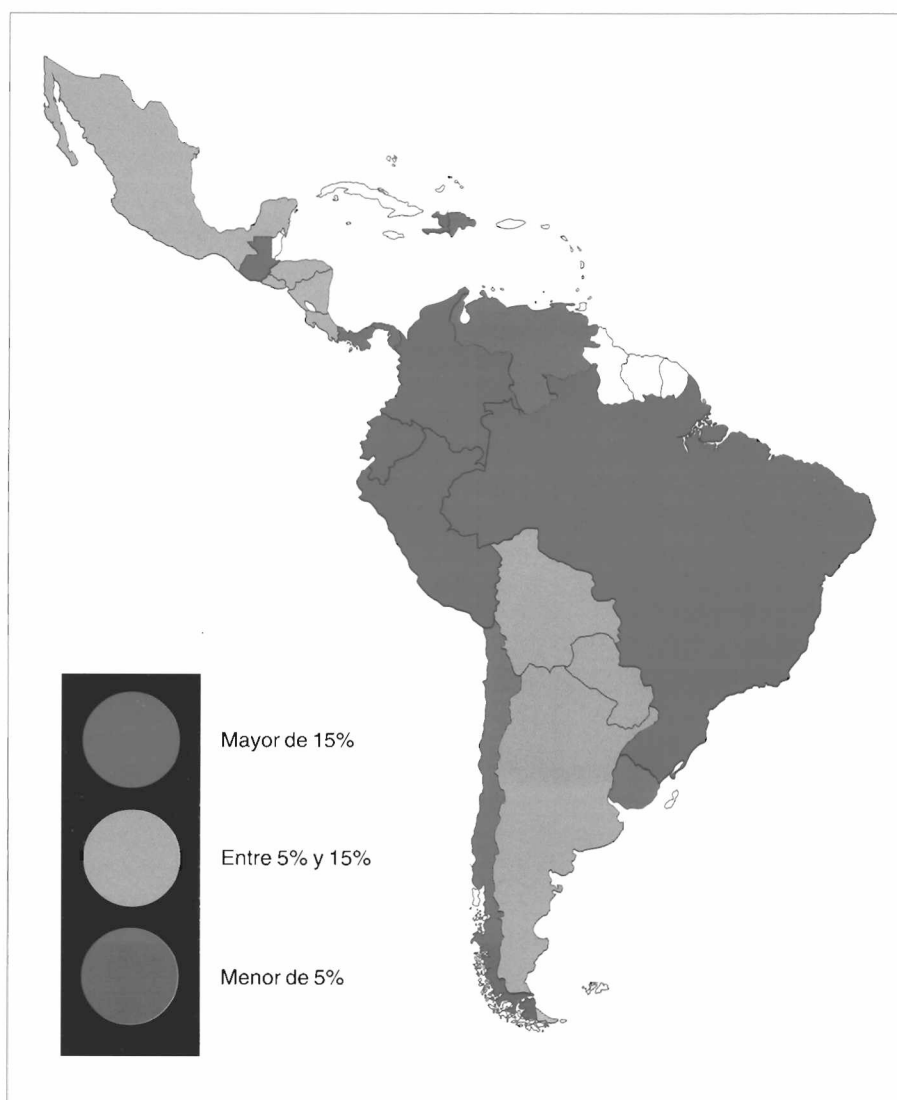
Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1999-2000*

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA RURAL POR GRUPOS DE EDAD, 1999
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1999-2000*

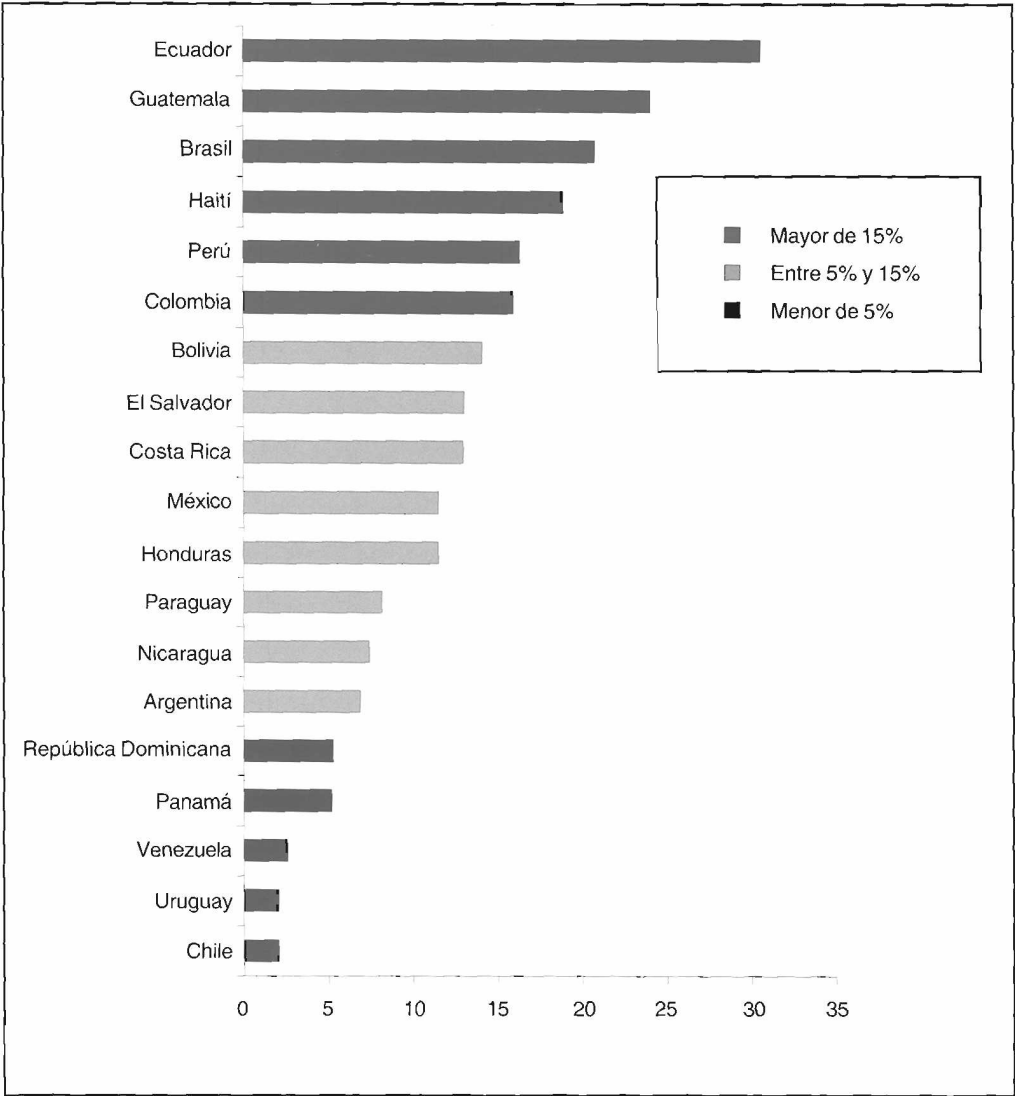
Gráfico 4

**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): INCIDENCIA DE TRABAJO
INFANTIL (ENTRE 10 Y 14 AÑOS), 1996***(Porcentajes)*

Fuente: OIT, sobre la base de encuestas de hogares y censos de población.

Nota: Costa Rica PEA infantil 12-14 años; Chile, Colombia y Perú PEA 6-14 años.

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): INCIDENCIA DEL TRABAJO
INFANTIL (ENTRE 10 Y 14 AÑOS), 1996
(Porcentajes)



Fuente: OIT, sobre la base de encuestas de hogares y censos de población.
Nota: Costa Rica PEA infantil 12-14 años; Chile, Colombia y Perú PEA 6-14 años.

Sección II

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, LA REGIÓN DE MAYORES DISPARIDADES

1. La desigualdad, factor subyacente de la pobreza

La región de América Latina y el Caribe presenta las mayores desigualdades del mundo en la distribución del ingreso.¹³ El 40% de la población más pobre recibe el 10% de los ingresos totales y el 20% de la población más acomodada recibe más del 60% de éstos. Esta realidad representa una constatación ampliamente difundida cuyas causas estriban en factores históricos y estructurales. Por ello, los beneficios de mayor crecimiento económico registrado en algunos períodos no han llegado a los sectores de menores ingresos. En cambio, en fases de recesión, han sido frecuentemente los grupos más desprotegidos los que han contribuido con sacrificios proporcionalmente mayores. La estructura de la propiedad y, entre otros factores, la baja capacidad fiscal -y redistributiva- de los gobiernos, sin duda han contribuido a configurar estructuras socioeconómicas extremadamente inequitativas.

Muchas de las políticas de ajuste se han ejecutado “sin un rostro humano”.¹⁴ América Latina y el Caribe sufren una doble crisis, de generación de ingresos familiares y de desaparición de beneficios sociales, que ha venido a agudizar tanto las disparidades como la pobreza, y ello en la práctica significa una violación sistemática de los derechos sociales y económicos de las familias y, obviamente, de los niños. La desigualdad se erige así en uno de los factores subyacentes que determinan la magnitud de pobreza e indigencia de la población -a veces mayoritaria- en varios países de la región.

Los países de América Latina y el Caribe presentan diferencias sensibles en cuanto a grados de desigualdad de sus estructuras distributivas. Precisamente, el índice Gini, que varía de 0 (igualdad total) a 1 (desigualdad

¹³ De forma individual, existen países africanos, como Swazilandia y Sudáfrica, comparables a los países latinoamericanos de peor estructura distributiva: Nicaragua, Brasil y Honduras. Ningún país asiático es comparable. Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002), *Informe sobre el Desarrollo Humano, 2001*, cuadro 12, pág. 186.

¹⁴ UNICEF lo viene advirtiendo desde hace dos décadas. Véase UNICEF (1986), *Adjustment with a human face*, Nueva York, pág. 20.

total), oscila entre las economías más equitativas -Cuba, Jamaica, Guyana, Trinidad y Tabago, en el Caribe, y Uruguay, Ecuador y Costa Rica, en América Latina-, y las menos equitativas (Brasil y Bolivia, y los centroamericanos Honduras y Nicaragua). Los países anglófonos del Caribe mencionados registran un patrón de distribución del ingreso comparable al de los Estados Unidos, mientras que Canadá y Cuba descuellan con una situación equivalente a la de algunas naciones europeas, aunque éstas no sean las más equitativas de su región. De hecho, Japón y los países escandinavos sobresalen por la equidad distributiva.

Además del coeficiente de Gini, se dispone de

información acerca de la brecha que separa el ingreso medio del 40% más pobre de la población del correspondiente al 10% más rico en cada país. Según información (no siempre completa ni homogénea) que la CEPAL deriva de la encuestas de ingreso y gasto de hogares de 17 países de América Latina (no se dispone de información equivalente para el Caribe), en los años noventa la tendencia general apuntó hacia mayores disparidades. El caso más extremo ocurrió en Paraguay, donde casi se duplicó esa distancia, seguido de Bolivia, Ecuador y Venezuela. En cambio, alguna mejoría pudo ocurrir en Honduras, Uruguay, Colombia y Panamá, donde las diferencias -algunas abismales- se acortaron en algún grado.

2. Las disparidades múltiples y la exclusión

Además de la desigualdad en la distribución del ingreso, las disparidades se manifiestan en múltiples ángulos: a) entre el sector urbano y el rural, en marcado detrimento de este último; b) dentro del mismo sector urbano, con su creciente proceso de marginación; c) por regiones geográficas y económicas, en desmedro de las sectores de producción tradicionales; d) entre hombres y mujeres, a favor de los primeros, y e) por grupos de edad, en los que la infancia y los adultos mayores resienten enormes desventajas en el interior de cada hogar. La propiedad de activos físicos y educacionales, el acceso a un empleo del jefe o jefa de familia o de los contribuyentes secundarios, y la calidad de ese empleo, son factores que con claridad separan a quienes lo poseen de los que están excluidos de su propiedad. Se alimenta así la transmisión intergeneracional de la pobreza que arrastra a los niños en su devastadora marcha.

Incluso, se generan crecientes diferencias entre quienes sí tienen acceso al empleo, diferencias que se fundamentan en el número de años de escolaridad de los empleados y se reflejan en la dispersión salarial con que se retribuye a las distintas habilidades. La minusvalía, las diferencias étnicas y culturales y el aislamiento geográfico, son manifestaciones a la vez que causas de una pobreza que separa cada vez más a estos grupos rezagados y tradicionales de los situados en sectores

dinámicos y competitivos de las economías.

El acceso a los servicios básicos que proveen los gobiernos sigue patrones de disparidad similares a los de los ingresos de los hogares, a pesar de que la mayoría de las administraciones intentan implementar políticas sociales universales, sobre todo en salud y educación básica. Como se verá a continuación, hay componentes importantes del gasto social que no favorecen necesariamente a los sectores de menores ingresos de la sociedad, sino a menudo a estratos medios y altos.

De las políticas de asignación del gasto suelen beneficiarse principalmente las ciudades capitales y en menor grado las secundarias, porque en esas áreas se concentran el mayor número y las mejores instalaciones de salud y educativas, aunque los pobres urbanos no siempre tienen acceso a estos servicios. Del mismo modo, en algunos países los institutos de seguro social cubren preferentemente a los asalariados urbanos y a agricultores del sector moderno, y con frecuencia ni siquiera a sus hijos, mientras que la población rural tradicional queda recurrentemente excluida. En el mejor de los casos, se dispone de pequeñas clínicas rurales o de centros de salud básica que instalan los ministerios de salud, a veces vinculados a los programas gubernamentales contra la pobreza, en el marco de enormes restricciones

presupuestarias, así como de calidad y cantidad de los recursos humanos. Igualmente ocurre con las posibilidades de dotar de servicios básicos de agua potable y de saneamiento a comunidades dispersas e incomu-

nicadas. Algunos países han obtenido importantes progresos en este sentido, que en todo caso resultan insuficientes ante la magnitud de las carencias.

3. El impacto sobre la infancia y la adolescencia

Los períodos prolongados de insuficiente crecimiento económico, los cambios profundos en los mercados laborales, los rápidos cambios tecnológicos y de los procesos productivos, son algunos de los factores que tienden a escindir a amplios sectores de la población, y por consiguiente, a crear una creciente dispersión de los ingresos. En estas circunstancias de exclusión, los adultos no están en capacidad de garantizar el potencial de sus hijos. Los niños de los sectores más excluidos son empujados a ingresar prematuramente al mundo del trabajo, a menudo en condiciones abyectas, por un pago mísero. Así, se sacrifican posibilidades de estudio y, consecuentemente, se cancelan oportunidades de superación futura. En el otro extremo, para los adultos mayores esta situación se traduce en una permanencia mayor en el mercado laboral, lo cual presiona a la baja los salarios reales.

En sociedades de mercado, como la mayoría en esta región, las diferencias de ingreso determinan en un alto grado las posibilidades de alcanzar una vida plena. A la vez, en este círculo vicioso, las enormes diferencias en el capital físico y en el acervo educativo condicionan la futura inserción, defectuosa y trunca, de los actuales niños y niñas en el mercado laboral, condenándolos a ingresos de subsistencia, haciéndolos más vulnerables y limitando el potencial de desarrollo del país. El nivel educativo individual alcanzado es fundamental, aunque tanto o más importante resulta el acceso efectivo de toda la población a esa educación. Se ha demostrado que hay una relación directa entre el logro educativo individual y la equidad educacional. Asimismo, la rentabilidad del gasto en educación se compara favorablemente con todos los demás tipos de inversión.

Entre los estratos de más bajos ingresos se registra la mayor incidencia de embarazos precoces, de madres

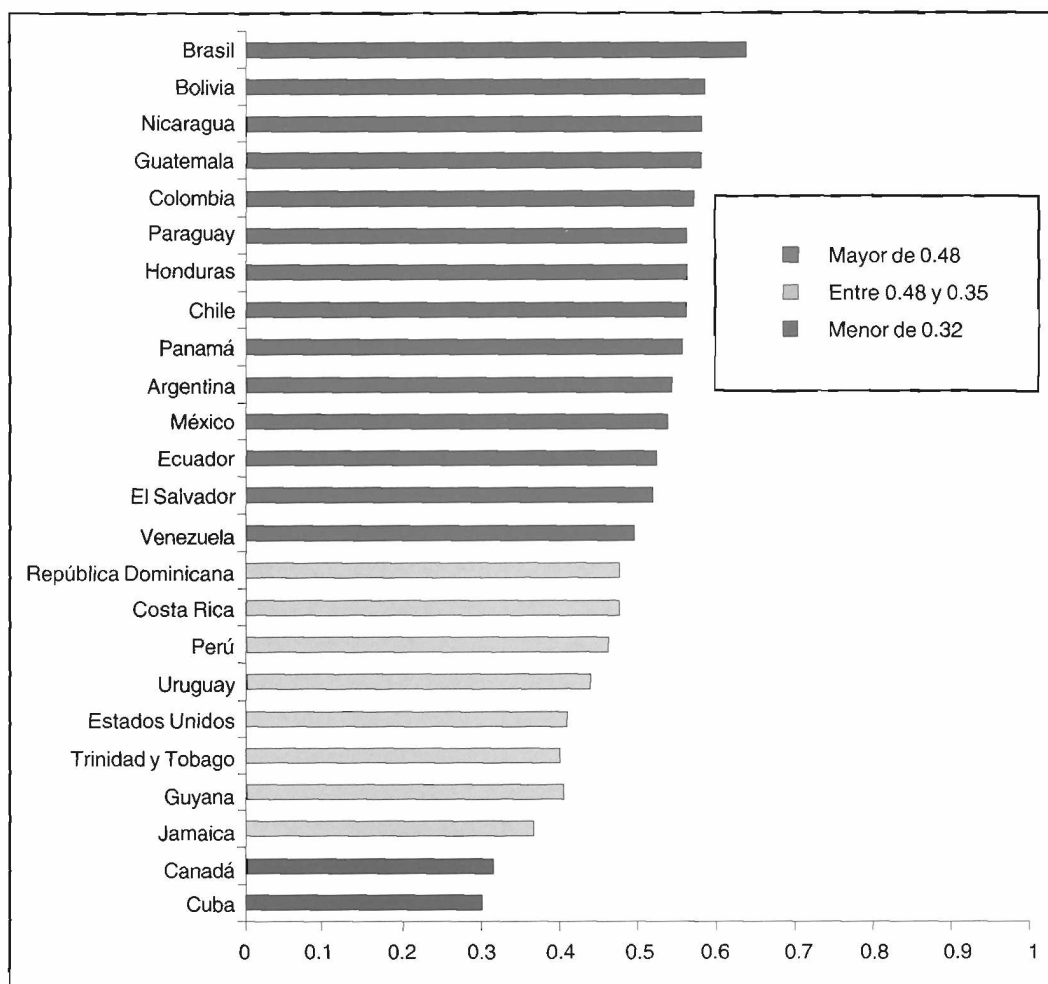
abandonadas a raíz de los patrones imperantes de paternidad irresponsable y de nacimientos no deseados. En los deciles de más bajo ingreso se padecen otras consecuencias adversas: las madres se encuentran peor alimentadas, hay una mayor incidencia de niños de más baja talla y peso, el acceso a servicios básicos es restringido, se produce una peor ingesta de calorías y proteínas y se registran mayores tasas de mortalidad infantil. Asimismo, se carece de facilidades de educación preescolar, y si bien ya existen posibilidades de cursar la educación básica, ésta a menudo es de calidad dudosa, además de que las propias condiciones objetivas de privación de los hogares en pobreza extrema se erigen como principales causas de deserción y de fracaso escolar. El trabajo infantil, con todas sus consecuencias, complementa ese cuadro de transmisión intergeneracional de la pobreza que es prioritario y urgente romper.

En definitiva, las disparidades que afectan las vidas de los niños y de los adolescentes en condiciones de grandes carencias constituyen indicadores de violación de derechos y de injusticia. Por lo tanto, no es razón suficiente combatir los peores síntomas de la pobreza como tampoco basta con lograr el crecimiento económico, si sus frutos no se reparten equitativamente. En un contexto de agudas disparidades, el principio de la equidad no implica repartir a todos por igual, porque al haber puntos de partida tan diferentes se mantendrían las disparidades. Significa, por el contrario, beneficiar prioritariamente a los más desposeídos y vulnerables con el objetivo de buscar la igualdad de oportunidades, además de revisar las políticas públicas que fomentan las disparidades, entre éstas las políticas de empleo. Estos cambios de enfoque del problema suponen la necesidad de diseñar la política social de forma que garantice los derechos de la infancia y de la adolescencia, en lugar de aceptar que la política social se constituya en el resultado de políticas económicas sin rostro humano.

Gráfico 6

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (23 PAÍSES)
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1999**

(Coeficiente Gini)

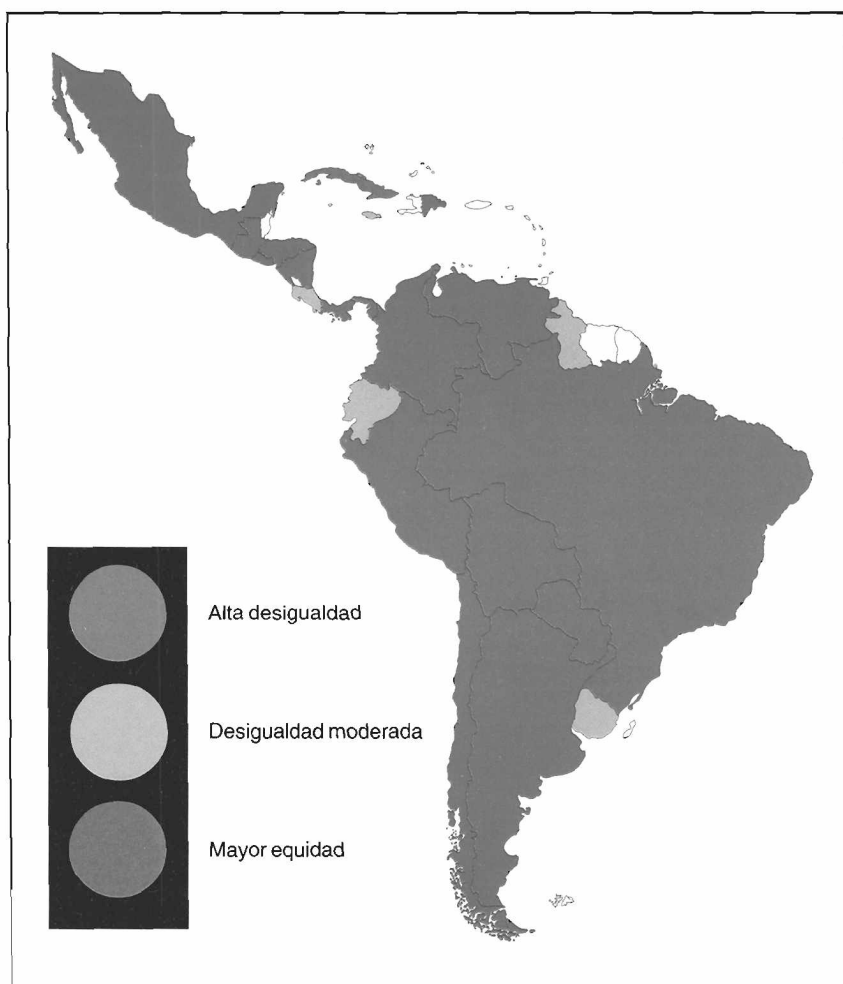


Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*; PNUD, *Informe del Desarrollo Humano, 2001*, y Cuba, fuente nacional.

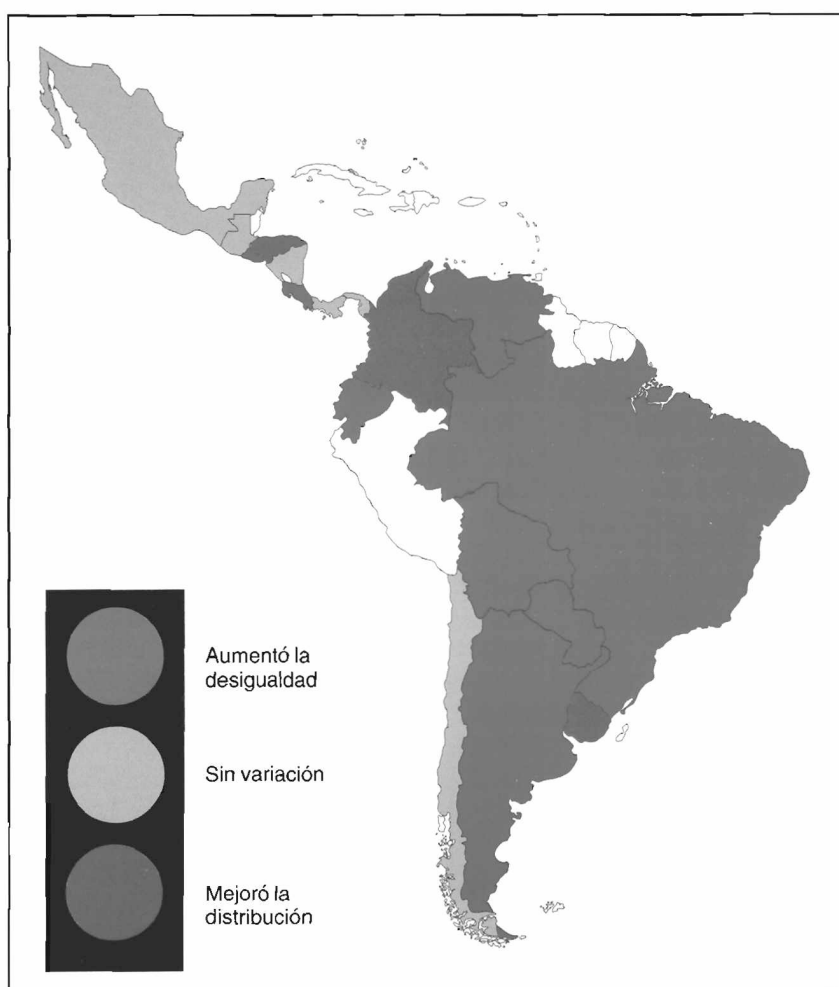
Gráfico 7

**AMÉRICA LATINA (22 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN
DEL INGRESO, 1989-1998**

(Coeficiente Gini)



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*; PNUD, *Informe del Desarrollo Humano, 2001*, y Cuba, fuente nacional.

Gráfico 8**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): VARIACIONES EN LA DISTRIBUCIÓN
DEL INGRESO EN LOS AÑOS NOVENTA***(Coeficiente Gini)*

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*.

Sección III

EL GASTO SOCIAL

1. América Latina y el Caribe, una región con gasto social procíclico

Con diferencias importantes entre países, la capacidad fiscal media de los gobiernos de América Latina y el Caribe es sumamente limitada. La carga fiscal (ingresos tributarios en relación con el producto interno bruto, PIB) es reducida y regresiva, sobre todo si se la compara con la de los países industrializados. Además, en concepto de pago de intereses y amortización de la deuda externa, la región transfiere anualmente preciosos recursos que afectan sus posibilidades de inversión económica y social. Así, se han desatado procesos recesivos que han determinado recortes presupuestarios, baja de los salarios, altos índices de desempleo, subempleo o empleos de muy baja calidad, todo lo cual ha conducido a una elevación de la pobreza y las disparidades sociales y económicas. Varios países gastan más en servir la deuda externa que en honrar la deuda social interna.¹⁵ Los gastos militares, que en algunos países de la región son muy cuantiosos, operan en el mismo sentido de emplear recursos que serían útiles para resolver problemas de amplios sectores de la población. Esta escasez de recursos presupuestarios, aunada a una considerable disminución de la cooperación oficial al

desarrollo, condiciona el bajo poder de promoción del desarrollo económico y social.

En la “década perdida” de los ochenta, la caída del gasto público -en particular, del rubro social- acompañó más que proporcionalmente al descenso de la actividad económica, y a la consiguiente declinación del PIB por habitante. Por efecto de esa crisis, los hogares pobres vieron disminuidos, de una manera procíclica, sus ingresos por una doble vía: por una parte, las fuentes del ingreso familiar, por la caída del empleo formal y de los salarios; por otra, por las menores transferencias recibidas en forma de servicios públicos y de subsidios, en virtud de las razones presupuestarias mencionadas. Las consecuencias sobre la pobreza -y la pobreza infantil- ya han sido descritas.

A lo largo de la década de los noventa, en la mayoría de los países se recuperaron y rebasaron los anteriores niveles de gasto social, incluso en rangos superiores a los de 1980. Este desempeño debe atribuirse no tanto a la recuperación económica, que ha sido incierta e

¹⁵ Véase UNICEF, *Progreso de las Naciones, 1999*.

insuficiente en varios países, sino a una política deliberada y compartida de revalorar la pertinencia del gasto social en las políticas de reducción de la pobreza. Así, el gasto social en la región pasó de poco más del 13% del PIB a principios de la década de 1990 al 16% a finales (véase el anexo estadístico). Este aumento refleja la creciente participación del gasto social dentro del gasto público total, participación que se elevó del 44% al 54%. En términos de dólares (de 1997), este gasto avanzó de 520 a 700 dólares por habitante, como promedio regional. Ahora bien, este promedio esconde grandes diferencias entre países: Argentina y Uruguay destacaban en 1998-1999 con un gasto por habitante de 1 687 y 1 539 dólares anuales (de 1997), respectivamente, seguidos de Brasil, con 1 011 dólares por habitante. En el otro extremo, se registraban cifras de 57 dólares en Honduras y Nicaragua, y 82 dólares en El Salvador, pese a los esfuerzos presupuestarios emprendidos por estos países en el decenio. Las disparidades resultantes guardan una relación de 30 a 1. Pocas economías en el mundo muestran una proporción menor de gasto social sobre su PIB que los países centroamericanos señalados. Sin embargo, no hay que perder de vista que, además de la reducida proporción del gasto, el mayor problema radica en el pequeño monto del PIB en un gran número de países.

El apoyo de los gobiernos a las familias en el cuidado infantil, de por sí insuficiente, adquiere un mayor peso debido a los efectos de las crisis económicas. El gasto social puede llegar a representar un porcentaje elevado del ingreso no monetario de las familias pobres. Contradictoriamente, América Latina y el Caribe se caracterizan negativamente por ser una región de gasto

social procíclico, es decir, cuando aumentan las necesidades de apoyo a las familias a consecuencia de las contracciones económicas, el gasto social público también se contrae y se afecta sustancialmente la provisión de servicios básicos fundamentales. Así, se está cargando a las familias pobres con el doble peso de la falta de empleo y de ingresos, al mismo tiempo que deben asumir la totalidad de la responsabilidad por el cumplimiento de los derechos de sus hijos. La propia Convención sobre los Derechos del Niño estipula que esto no es justo, y por el contrario, adjudica al Estado la mayor responsabilidad en esta materia, que incluso, tendría la obligación de crear las condiciones necesarias para que las familias pudieran aportar su parte.

Los mandatarios están conscientes del reducido volumen de gasto social e intentan encontrar soluciones para incrementarlo, mejorar su eficiencia y darle un carácter redistributivo. Un ejemplo positivo han sido las intervenciones del Presidente del Perú tanto en reuniones del Grupo de Río como durante la Sesión Especial para la Infancia, oportunidad que aprovechó para instar a sus colegas a disminuir el gasto en armamento para dedicarlo a la infancia. Otras vías posibles de explorar es asegurar que los créditos de las instituciones financieras internacionales destinados a programas sociales sean consistentes con las prioridades de desarrollo humano y no con la lógica económica de los ajustes en el presupuesto ni con otras medidas derivadas de necesidades políticas. Asimismo, se recomienda fomentar e intensificar nuevas formas de financiamiento de programas sociales, como el canje de deuda para el financiamiento de este tipo de programas.

2. El gasto social público, una opción política redistributiva

Los gobiernos también están conscientes de que en los países donde hay mayor gasto social correlativamente existen menores índices de pobreza y mejores indicadores de desarrollo humano.¹⁶ En este sentido, se ha elevado el gasto social en la

educación y en la seguridad social. En el primer caso, se ha revalorado el papel estratégico de la educación en el incremento de la productividad laboral como un factor clave contra la transmisión intergeneracional de la pobreza. En el segundo

¹⁶ “En los últimos 20 años [...], en casi todos los países de la Unión Europea ha aumentado el nivel de pobreza de los niños al tiempo que ha disminuido la proporción de los gastos públicos destinados a la infancia. Y esto a pesar de que la región ha estado atravesando un periodo de constante crecimiento económico durante el cual ha aumentado en general el nivel de riqueza.” Véase UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2002*, op. cit., pág. 39.

caso, los aumentos del gasto en seguridad social han resultado regresivos socialmente, en el sentido de que incluyen el financiamiento gubernamental a las reformas del sistema de pensiones, que no es universal sino que cubre principalmente a asalariados urbanos y algunos sectores agrícolas modernos, y no necesariamente a grupos en situación de pobreza o de indigencia, sobre todo en el campo. Los gastos crecieron en proporciones menores para salud y saneamiento, que sí suelen tener un carácter universal.

Al mismo tiempo que se incrementó el gasto público social en los años noventa, se procuró revisar la orientación y la eficiencia de las políticas, con objeto de beneficiar mayormente a quienes más los necesitan. Así, se sometieron a examen crítico algunas de las políticas universales y los sistemas de subsidios. En general, los gastos en seguridad social mencionados y los correspondientes a educación terciaria (y en ocasiones media) resultan regresivos pues benefician principalmente a sectores de mayores ingresos.¹⁷ Sin embargo, a pesar de grandes carencias en la mayoría de los países, predominan aún gastos sociales básicos -salud básica, educación primaria, saneamiento- que se orientan preferentemente a estratos pobres y en especial a los niños. El compromiso de dedicar el 20% de los recursos presupuestarios al gasto social básico, contraído en 1995 en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, no se ha cumplido, como tampoco se ha cumplido el compromiso de destinar a esos mismos rubros el 20% de la cooperación internacional al desarrollo.¹⁸

Si se excluyen los gastos en seguridad social, se registra una leve tendencia hacia un gasto social público más redistributivo. El 20% de la población más pobre participa del 28% del gasto social público, en tanto que

el 20% de la población más rica sólo participa del 12%. Sin embargo, si se incluyen los gastos en seguridad social, estos porcentajes casi se igualan en 22% y 21%, respectivamente.¹⁹ Será necesario acelerar esta tendencia al gasto redistributivo en los servicios sociales básicos para frenar la ampliación de las disparidades. Los mayores incrementos en el gasto social se han dado en educación (28%) y en salud (16%), que indudablemente constituyen prioridades muy acertadas. Lamentablemente, estos incrementos no siempre han sido suficientemente bien utilizados. Aun así, no hay que perder de vista que el gasto social no es el único factor de redistribución y por consiguiente no puede tratarse aisladamente sin vincularlo también al empleo pleno y los salarios dignos, que constituyen factores decisivos para mitigar disparidades.

La volatilidad del crecimiento económico y del gasto social, así como el desmesurado impacto negativo que ésta ejerce sobre la infancia, imponen la necesidad de que el gasto social sea efectivamente contracíclico. Aunque pareciera difícil, se ha demostrado que el gasto social contracíclico es posible y que depende fundamentalmente de una decisión política.²⁰ En otros casos, se ha comprobado que mediante un pacto fiscal, lo que implica un gesto de solidaridad en la sociedad, se logran los recursos necesarios para hacerlo.²¹

Afortunadamente, ha habido un incremento del 50% en el gasto social promedio en la región durante la década de 1990, lo que equivale, aproximadamente, a 35% por habitante. Sin embargo, además de reasignarlo, se requeriría aumentar los presupuestos públicos para que el monto destinado a servicios sociales básicos fuera en realidad significativo.

¹⁷ Un promedio de ocho países latinoamericanos compuesto de datos de distintos años del decenio de los noventa muestra que los gastos en seguridad social benefician en 15% al quintil más pobre de la población, frente al 33% del quintil más rico. Igualmente, las cifras equivalentes para la educación terciaria son 9% y 31%, respectivamente. En cambio, las relaciones de educación básica son inversas: benefician a los más pobres en 38% contra el 6% de los más ricos, y en salud y nutrición de 27% contra 11%. De ahí la importancia del gasto social básico, por su progresividad social. Véase CEPAL (2001), *Panorama social de América Latina 2000-2001* (LC/G.2138-9), Santiago de Chile, octubre, cuadro IV.5, págs. 141-142.

¹⁸ Véase UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2002*, op. cit., pág. 53.

¹⁹ Véase CEPAL, *Panoramas social de América Latina, 2000-2001*, op. cit., pág. 27.

²⁰ Durante la reciente crisis financiera, el Gobierno del Ecuador decidió aumentar la proporción de gasto social con respecto al total del presupuesto. Esta opción política no sólo redundó en beneficios directos para la infancia ecuatoriana, sino que simultáneamente se hicieron esfuerzos por la transparencia respecto de la utilización del presupuesto y en comunicación social, lo que trajo como consecuencia positiva una disminución en la evasión fiscal al tener conocimiento de la sociedad de la oportuna utilización de sus esfuerzos impositivos.

²¹ Iniciando su proceso de democratización, Chile aumentó su capacidad de inversión social por la vía de un pacto fiscal con el objetivo explícito de reparar injusticias.

3. El gasto social básico, el que más beneficia a la infancia

El gasto social básico, es decir, el gasto social en educación, en atención primaria de salud -incluida la salud reproductiva-, en los programas de nutrición, en el agua potable y en saneamiento, es el que beneficia más directamente a la infancia. Pese a los esfuerzos realizados en la última década en materia de gasto social, el gasto social básico aún no es suficiente para alcanzar las coberturas necesarias, ni las metas trazadas, ni para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los nuevos recursos requeridos por año para esta inversión, que debe garantizar la cobertura universal de los servicios sociales básicos, ascienden a cerca de 30 dólares por habitante, lo que equivale a un aumento del gasto del orden del 8% del presupuesto público total, es decir, alrededor del 2.5% del PIB. Por supuesto, este esfuerzo

debe tomar en cuenta las grandes diferencias entre países. Esta magnitud constituye un desafío importante, pero no está fuera del alcance de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.²²

En suma, es importante subrayar la necesidad de que el gasto social básico mantenga una estabilidad y se lo proteja de la volatilidad económica y fiscal. Los gastos en nutrición, educación y salud primaria, necesariamente deben ser sostenidos a lo largo del desarrollo del niño, y no pueden disminuir ni siquiera temporalmente. El ahorro temporal en nutrición o en educación, a consecuencia de una reducción presupuestaria, exigiría luego una cantidad mucho mayor para paliar sus consecuencias negativas. En muchos casos, éstas serán irreparables.

4. Giro hacia lo social en la política pública

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, el hombre es el centro y la finalidad única del desarrollo, mientras que el crecimiento económico y la acumulación de la riqueza son medios para alcanzar ese objetivo final. El Desarrollo Humano es esencialmente una propuesta ética que consiste en una jerarquización de valores socialmente compartidos, entre éstos, el valor social máximo de la justicia. La propuesta de Desarrollo Humano²³ comienza siendo una propuesta por un Ajuste con Rostro Humano.²⁴ La importancia de esta concepción se refleja en el hecho de que al frente de la agenda del desarrollo se ubica actualmente la necesidad de hacer ajustes positivos para escudar al ser humano de los efectos negativos que pueden acarrear la globalización y los *shocks* macroeconómicos externos.²⁵ Del mismo modo,

el enfoque de derechos en el desarrollo, inspirado por los instrumentos de derechos humanos, es esencialmente un enfoque de justicia, de solidaridad y de corresponsabilidad social. Garantizar los derechos de los niños y los adolescentes es el mejor camino para un crecimiento sin pobreza.

El diseño de las políticas públicas en favor de la infancia, incluidas las políticas fiscal y presupuestaria, se fundamenta en una prioridad esencialmente moral: a) como responsabilidad de la generación presente respecto de la generación futura; b) como responsabilidad pública, prioritariamente del Estado, pero con la participación de la sociedad civil y el apoyo del sector privado. Es claro entonces que el financiamiento del sector social depende

²² Véase CEPAL, UNICEF, SECIB, *Construir Equidad desde la Infancia...*, op. cit.

²³ Propuesta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

²⁴ Propuesta de UNICEF.

²⁵ "El acceso universal a esos servicios es un 'amortiguador social' que hace posible transitar el accidentado camino hacia la economía mundializada, al darle a los pobres una mayor posibilidad de beneficiarse y haciendo que el proceso de la mundialización tenga un carácter más democrático". Véase UNICEF, *El Estado Mundial de la Infancia 2002*, op. cit., pág. 53.

básicamente de la decisión política y no exclusivamente de la disponibilidad de recursos. Ante situaciones de restricción extrema de recursos, se puede y se debe privilegiar el financiamiento del bienestar de la infancia y la adolescencia respetando el principio del interés superior del niño contenido en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada y ratificada por todos los países de América Latina y el Caribe.

En esta nueva orientación, ante la necesidad de generar procesos de cambio social, es ineludible relacionar la política social con la política económica, fiscal y presupuestaria. Se hace imprescindible, por una parte, una política económica que sustente la política social y que genere los empleos y los niveles salariales necesarios; y por otra, una política fiscal que apoye la política presupuestaria, que financie la política social y que contribuya a revertir las disparidades. Es por esta razón que en materia de gasto, el sector público debe ser considerado tanto desde el ángulo de su propio financiamiento -sus ingresos- como desde el del gasto público que realiza en diferentes actividades de funcionamiento e inversión.

Es incongruente plantearse una política de bienestar de la infancia y la adolescencia sin considerar simultáneamente una política de redistribución de ingresos y de lucha contra la pobreza. Por consiguiente, habrá que hacer un esfuerzo por hallar fuentes de financiamiento que no sean regresivas. El establecimiento de una política tributaria progresiva podrá contribuir a una mejor distribución del ingreso hacia los sectores más pobres de la población, y podrá generar formas innovadoras de recaudación y de reducción efectiva de la evasión.

Desde el ángulo del gasto social, es necesario asegurar su progresividad, teniendo en cuenta las actuales disparidades de ingreso, de género, de territorios, intergeneracionales y de etnias. A la vez, es fundamental que los programas y proyectos dirigidos a la infancia y la adolescencia sean integrales, sobre todo en función del carácter múltiple de las exclusiones y con miras a evitar la dispersión existente entre los distintos ministerios o instituciones. En este sentido, impulsando las políticas de descentralización de la administración pública se podría contribuir a mejorar la multisectorialidad de los programas para la infancia, así como facilitar la participación directa de los beneficiarios y propiciar la convergencia de esfuerzos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Asimismo, se impone mejorar la gestión con objeto de asegurar la eficiencia, evitando la duplicación y la superposición de esfuerzos y programas. En muchos de los países de la región, aun cuando registran niveles significativos de gasto social, incluso gasto social por habitante relativamente elevado, sus resultados en términos de atención real y solución de problemas son muy deficientes. Es necesario, además, elevar la eficiencia en la asignación del presupuesto a través de un sistema que introduzca incentivos a los programas exitosos y penalidades a los que no lo son. También es indispensable introducir mecanismos de transparencia en la gestión del gasto social con el objetivo de que llegue efectivamente a los beneficiarios, impidiendo que ocurran derrames y/o desviaciones. Si se obtiene una mayor confianza de los contribuyentes, ello tendrá como efecto positivo el incremento de la recaudación fiscal.

5. La responsabilidad ciudadana en el gasto social

Ante la disminución del papel y el tamaño del sector público, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado han adquirido una importancia creciente respecto del desarrollo económico y social, por lo que tienen una misión fundamental a cumplir en materia de asignación del gasto social.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) muestran una amplia experiencia en prestación de servicios que contribuyen a garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia. Son estas organizaciones quienes poseen la mayor capacidad de innovación y la flexibilidad administrativa necesaria que

les permite diseñar nuevas soluciones para problemas postergados, desarrollando iniciativas piloto que entregan a los gobiernos para su puesta en práctica. Estas mismas ONG han incursionado en el campo de los derechos, educando a la sociedad en materia de derechos humanos, denunciando sus violaciones, y últimamente, en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil, ejerciendo funciones de vigilancia ciudadana. Los presupuestos municipales participativos en algunos municipios del Brasil son un loable ejemplo de ello.

Si bien es indudable que el sector empresarial debe tener utilidades que justifiquen y motiven la inversión realizada, también es exigible que asuma el moderno concepto de la empresa ciudadana y las responsabilidades de la ética empresarial. La empresa ciudadana con responsabilidad social, además de llevar un balance económico financiero, como es tradicional, debe llevar también un balance ambiental respecto de los recursos naturales que consume y los desechos que produce, así como un balance social que asegure que la comunidad, en especial los niños, las niñas y la adolescencia, obtenga el beneficio que merecen de su gestión, y que evite sean perjudicados. A partir de este concepto se podría incentivar el enfoque de Empresa Amiga de los Niños, las Niñas y los Adolescentes, como parte de esa ciudadanía social. Durante la Sesión Especial de las Naciones Unidas para la Infancia, la empresa privada dio amplias muestras de su compromiso con la infancia, con su presencia y su participación en un sinnúmero de

alianzas de múltiples organizaciones y fundaciones privadas que financian programas globales en materia de inmunización, nutrición y de lucha contra el virus de inmunodeficiencia humana (VIH-SIDA), entre otras.

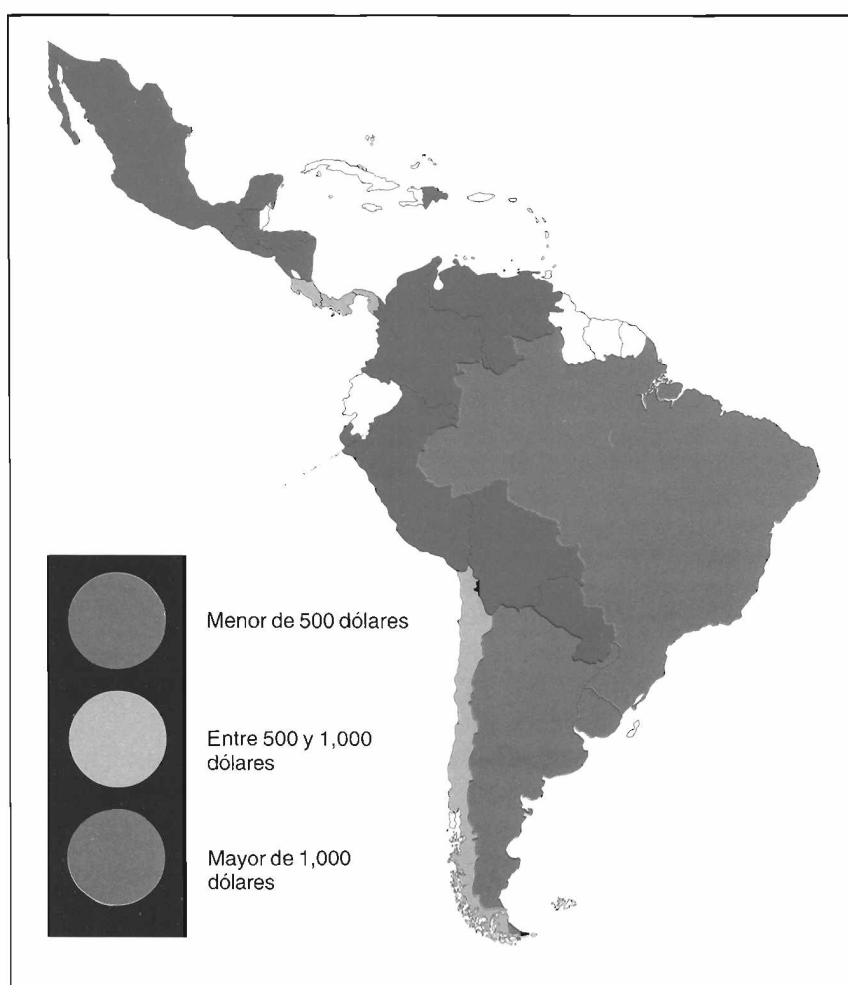
Dado que este grupo etario es un importante consumidor, particularmente de la industria de alimentos, textiles, confecciones y esparcimiento, las empresas deberían de suspender sus prácticas de incentivos de hábitos egoístas, de discriminación de género y de promoción de conductas violentas, no favorables a la solidaridad y la paz, que producen daños irreparables a la niñez, la adolescencia y a la sociedad como un todo. En este sentido, tienen una especial responsabilidad los medios de comunicación.

Con respecto al sector financiero privado internacional, cabe enfatizar que las inversiones especulativas en busca de maximizar ganancias en el menor plazo posible generan un enorme costo social a los países receptores. Por lo tanto, en este campo también es imprescindible impulsar una nueva arquitectura financiera internacional que promueva un concepto productivo orientado a la formación de empleo digno y al respeto de los derechos humanos de los pueblos receptores. Corresponde, en consecuencia, evitar que por disminuir el riesgo país se aumente sideralmente el riesgo infantil. Ninguna inversión ni su ganancia asociada justifica la postergación humana de amplios sectores de los pueblos de esta región.

Gráfico 9

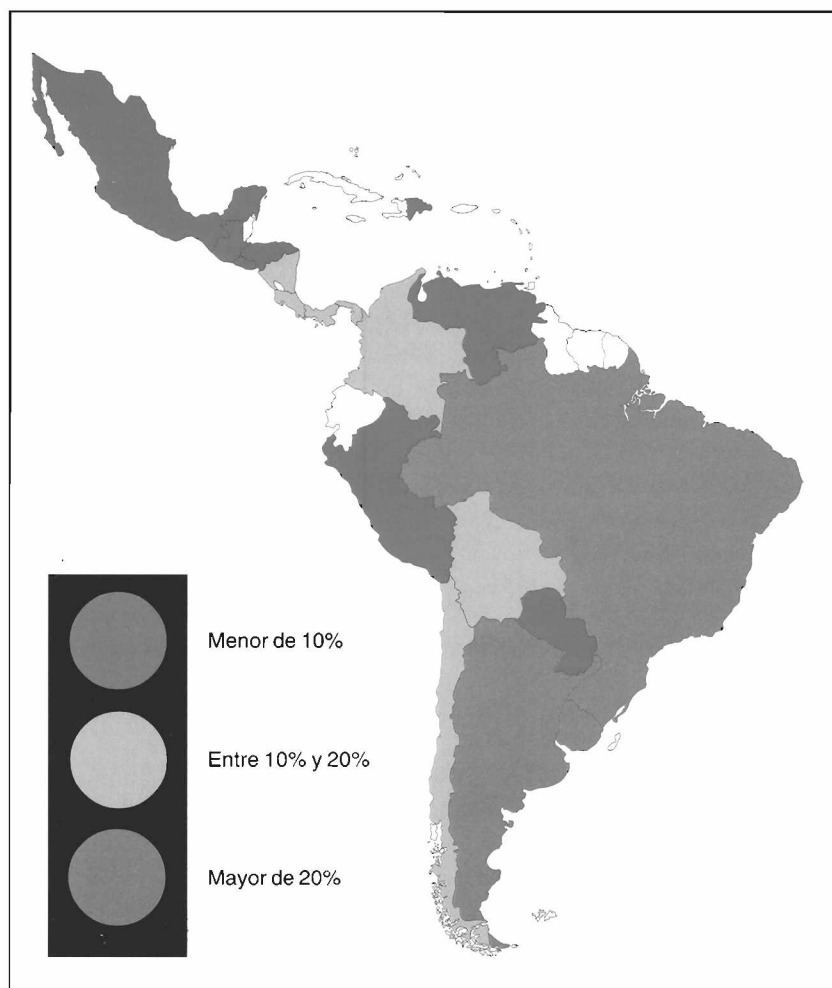
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO
SOCIAL POR HABITANTE, 1998-1999**

(Dólares de 1997)



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*.

Gráfico 10

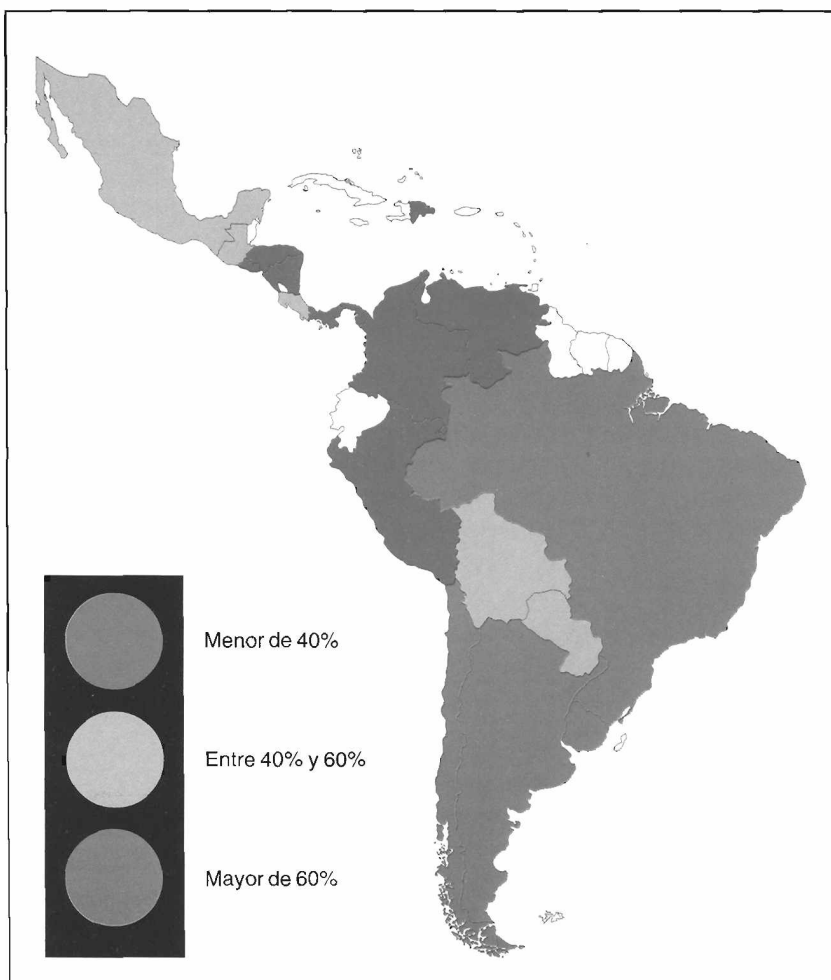
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL
COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1998-1999***(Porcentajes)*

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*.

Gráfico 11

**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL
COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL, 1998-1999**

(Porcentajes)

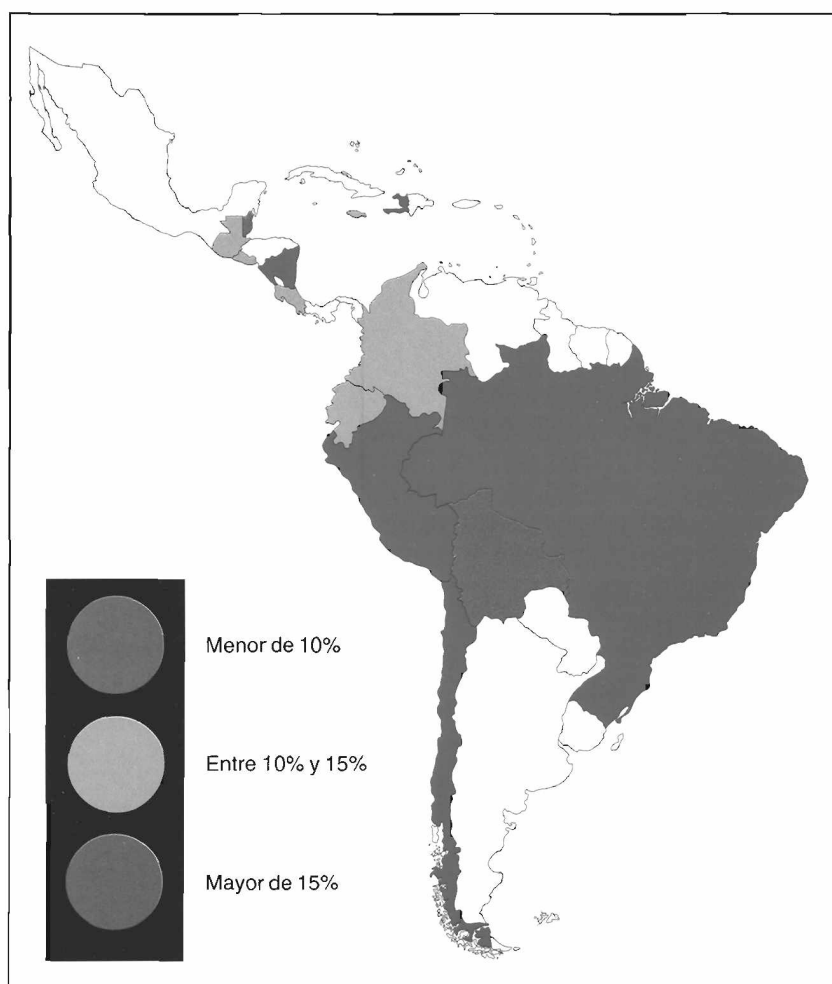


Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*.

Gráfico 12

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (11 PAÍSES): GASTO
EN SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS COMO PORCENTAJE
DE GASTO PÚBLICO TOTAL, PROMEDIO 1994-1996**

(Porcentajes)



Fuente: Ganuza, Enrique y otros, 1999.

Sección IV

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS ACORDADAS

1. Logros regionales en materia de infancia durante la pasada década

Dentro del panorama global, América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más avanzada en materia de cumplimiento de metas y existen razones específicas para que así sea. En estos países el compromiso político con la niñez es real, más fuerte y sostenido a lo largo del tiempo. Un hecho ilustrativo es que en el transcurso de la década de 1990 se haya hecho, cada dos años, el seguimiento del cumplimiento de metas, tarea que culminó en la Reunión Ministerial de Kingston en el año 2000. El seguimiento constante de los avances hizo posible la adopción de medidas adicionales para contrarrestar los peores rezagos en el momento en que se iban detectando.

Asimismo, el compromiso político se refleja en el hecho de que la X Cumbre Iberoamericana, celebrada en Panamá en 2000, y el conjunto de sus reuniones ministeriales previas se hayan dedicado única y exclusivamente al tema de la infancia y la adolescencia. Los acuerdos de Panamá respecto de la niñez tuvieron un rápido seguimiento que culminó en la XI Cumbre Iberoamericana, efectuada en 2001 en Lima, Perú, donde se aprobó una Agenda y un Plan de Acción para la Infancia y la Adolescencia Iberoamericana. Tanto las

resoluciones de Panamá y Lima como el Consenso de Kingston se transformaron en una utilísima herramienta de negociación en manos del Grupo de Río al momento de negociar el documento *Un mundo apropiado para los niños*, aprobado en la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre la Infancia, en Nueva York en mayo de 2002.

Algunos gobiernos se han apresurado en redactar sus propios planes de acción para la infancia y la adolescencia, y los que no lo han hecho ya están en proceso o lo iniciarán próximamente. Interesante es constatar que los países de América Latina y el Caribe se proponen metas más avanzadas que otras regiones, metas más acordes con la realidad que se vive en la región. A título ilustrativo se puede citar el compromiso global respecto de la educación, que enfoca únicamente a la educación primaria, y más recientemente, a la educación inicial. El Análisis de Situación de la Niñez Iberoamericana, emprendido a solicitud de la X Cumbre Iberoamericana, ha sostenido que sólo con educación primaria no se logra combatir la pobreza en la región. Por el contrario, se ha afirmado la necesidad adicional de educación secundaria completa para que los jóvenes

tengan opción de salir de la pobreza y para que las sociedades puedan, efectivamente, encaminarse hacia una opción de desarrollo. Por consiguiente, el proceso iberoamericano lo ha planteado como una de las metas para la región. Lamentablemente, esta decisión no logró influenciar los compromisos globales durante la Sesión Especial.

Si bien esta región se destaca en materia de compromisos políticos, resta por comprobar si las crisis políticas y financieras no le impiden cumplir sus promesas y dedicarles suficientes recursos. Los niños y jóvenes de la región, cuya participación activa en la Sesión Especial en conjunto con sus homólogos del resto del mundo fue innovadora y a la vez esperanzadora, acuñaron durante el proceso preparatorio la siguiente frase: “Las únicas promesas que sirven son las que se cumplen”. Sin duda, ellos se mantendrán vigilantes. Sin duda, merecen que su vigilancia sea acompañada por los Estados, las Esposas de Jefes de Estado y por las organizaciones de la sociedad civil.

Los avances en materia de infancia y adolescencia en América Latina y el Caribe se han centrado principalmente en los siguientes logros:

- Reducción de la mortalidad infantil de 43 a 30 muertes por 1 000 nacimientos vivos;
- Descenso de la mortalidad de menores de 5 años, de 53 a 37 muertes por 1 000 nacimientos vivos;
- Cobertura de inmunización cercana al 90%;
- Decrecimiento de la carencia de agua potable del 18% al 14%;

- Disminución regional de 27% en desnutrición, y
- Aumento de la matrícula primaria al 92% en la mayoría de los países, y en algunos, incremento de la educación preescolar y secundaria.

El hecho de que estos avances hayan sido posibles también permite afirmar que se puede seguir avanzando en otras materias pendientes, como en el empleo de adultos con salarios dignos; en la erradicación del trabajo infantil; en la reducción de la mortalidad materna; en la mayor cobertura de educación preescolar; en la mejor calidad de la educación primaria; en el aumento en los años de escolaridad; y en el acceso a la vivienda, el agua potable y el saneamiento. También se pueden dar pasos significativos en hacer retroceder las disparidades que mantienen a los sectores excluidos en condiciones de vida deplorables.

Se ha expuesto que la pobreza constituye un obstáculo para el cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia. No obstante, las limitaciones financieras de un país no deben convertirse en excusa para dejar de intentarlo. Se ha demostrado que los países que más plenamente garantizan los derechos de la infancia y la adolescencia no son necesariamente los de mayor riqueza acumulada o los que alcanzaron un ingreso por habitante más elevado, sino los que asumieron colectivamente la decisión de protegerlos.²⁶ En síntesis, las crisis financieras que afectan a la región no pueden esgrimirse como pretexto para dejar de avanzar.

²⁶ Véase Mehrotra, Santosh y Richard Jolly, eds. (1997), *Development with a Human Face*, Claredon Press, Oxford.

2. Cumplimiento de metas por país

A continuación se presenta un cuadro resumen del grado de cumplimiento de las principales metas en la región, así como una serie de gráficos que ilustran el grado de cumplimiento de cada una de las principales

metas por país. Se ha podido comprobar la correlación existente entre el cumplimiento de metas y el gasto social básico.

País/meta	1	2	3	4	5	6	7	8
América Latina y el Caribe	92%	94%	4%	84%	111%	55%	66%	52%
Antigua y Barbuda								
Argentina								
Barbados								
Belice								
Bolivia								
Brasil								
Chile								
Colombia								
Costa Rica								
Cuba								
República Dominicana								
Ecuador								
El Salvador								
Guatemala								
Guyana								

País/meta	1	2	3	4	5	6	7	8
Haití	●	●	●	●	●	●	●	●
Honduras	●	●	●	●	●	●	●	●
Jamaica	●	●	●	●	●	●	●	●
México	●	●	●	●	●	●	●	●
Nicaragua	●	●	●	●	●	●	●	●
Panamá	●	●	●	●	●	●	●	●
Paraguay	●	●	●	●	●	●	●	●
Perú	●	●	●	●	●	●	●	●
Saint Kitts y Nevis	●	○	●	●	●	○	●	●
Santa Lucía	○	●	●	●	●	○	●	●
San Vicente/Granadinas	●	●	●	●	●	○	●	●
Surinam	●	●	●	●	●	○	●	●
Trinidad y Tabago	●	●	●	●	●	●	●	●
Uruguay	●	●	●	●	●	●	●	●
Venezuela	●	●	●	●	●	●	●	●

Fuente: 1) EMI 1993 y 2002; Brasil: SEALC, total para 1997; Colombia: SEALC, total para 1998; 2) EMI 1992 y 2002; 3) UNICEF ChildInfo 2002; 4) EMI 1992 y 2002, Argentina: EMI 1993 y 2002; 5) EMI 1993 y 2002; Trinidad y Tabago y Uruguay: EMI 2001; 6) EMI 1995 y 2002; 7) EMI 1992 y 2002; Argentina: EMI 2001; Trinidad y Tabago, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas: EMI 2002, total, y 8) EMI 1993 and 2002; Argentina: EMI 2001; Trinidad y Tabago, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas: EMI 2002, total.

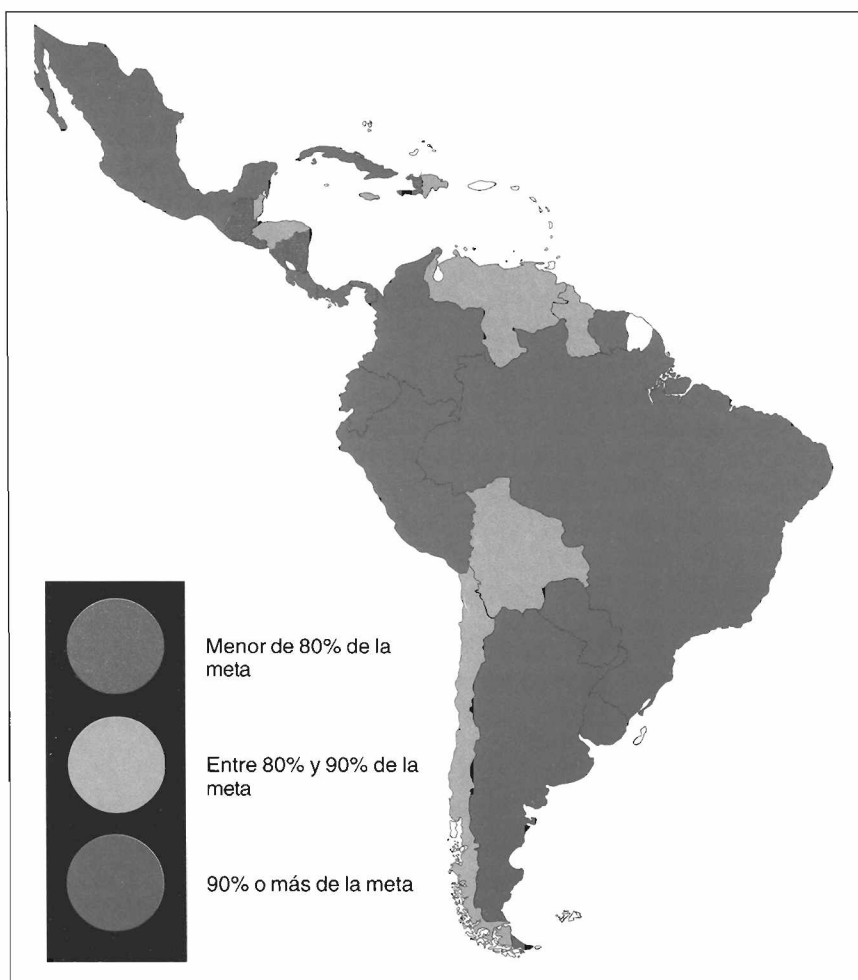
Notas: 1. EMI = Estado Mundial de la Infancia de UNICEF.
2. SEALC = Situación Educativa 1980-2000 de América Latina y el Caribe de UNESCO.
3. Una bola blanca significa que los datos faltan en las fuentes mencionadas.

Metas correspondientes a los números:

1. Grado de cumplimiento de la meta del 100% de la tasa neta de escolarización de enseñanza primaria neta, femenina.
2. Grado de cumplimiento de la meta del 80% de los alumnos de enseñanza primaria que alcanzan 5° grado.
3. Grado de cumplimiento de reducción del 33% de la tasa de mortalidad de menores de 5 años.
4. Grado de cumplimiento de la meta del 100% de partos atendidos por personal especializado.
5. Grado de cumplimiento de la meta de reducir a menos de 10% el bajo peso al nacer.
6. Grado de cumplimiento de la meta de reducción del 50% en la insuficiencia ponderal de los menores de 5 años.
7. Grado de cumplimiento de la meta del 100% de la población que usa fuentes mejoradas de agua potable.
8. Grado de cumplimiento de la meta del 100% de población que usa instalaciones adecuadas de saneamiento en áreas rurales.

Gráfico 13

**GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA META DEL 100% DE
LA TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN EN ENSEÑANZA
PRIMARIA PARA NIÑAS, 1990-2000**

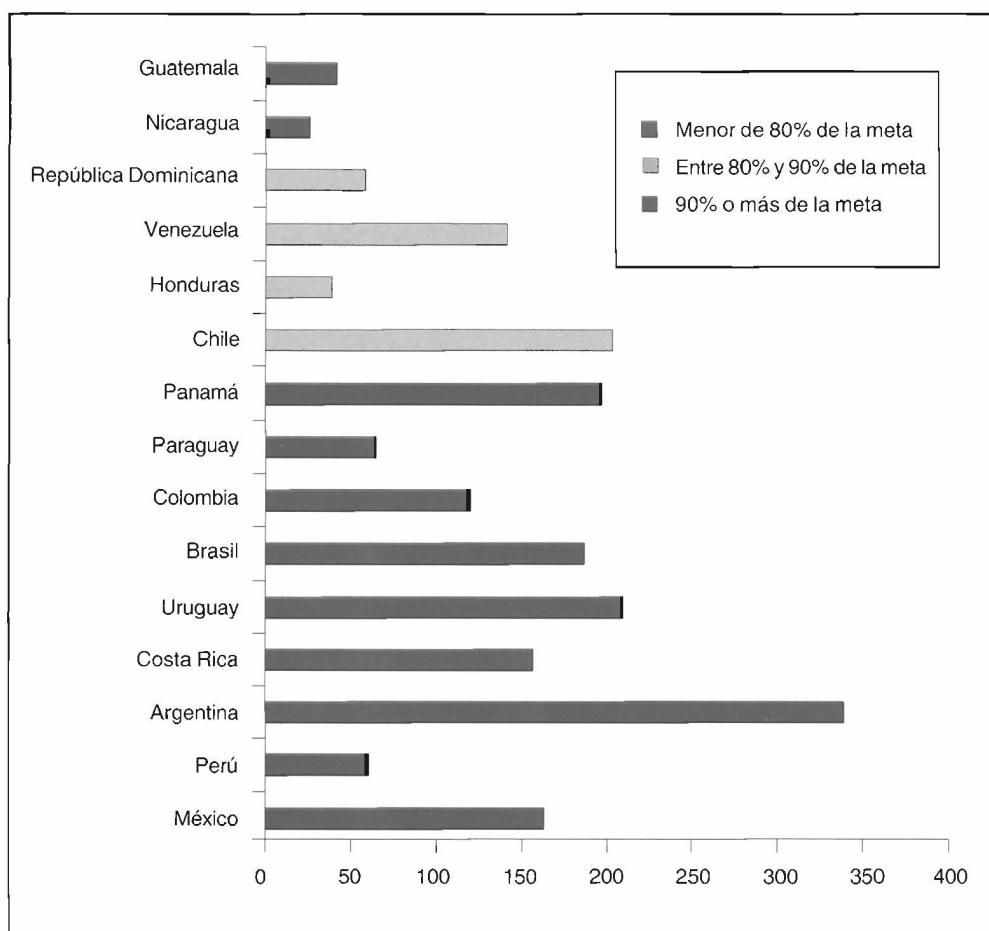


Fuente: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia, 2002* UNESCO, *Situación educativa, 1980-2000 de América Latina y el Caribe*.

Gráfico 14

**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): GASTO SOCIAL POR HABITANTE
EN EDUCACIÓN (1998-1999) CON RELACIÓN AL GRADO
DE CUMPLIMIENTO DE LA META
DE UNIVERSALIZACIÓN DE MATRÍCULA (1990-2000)**

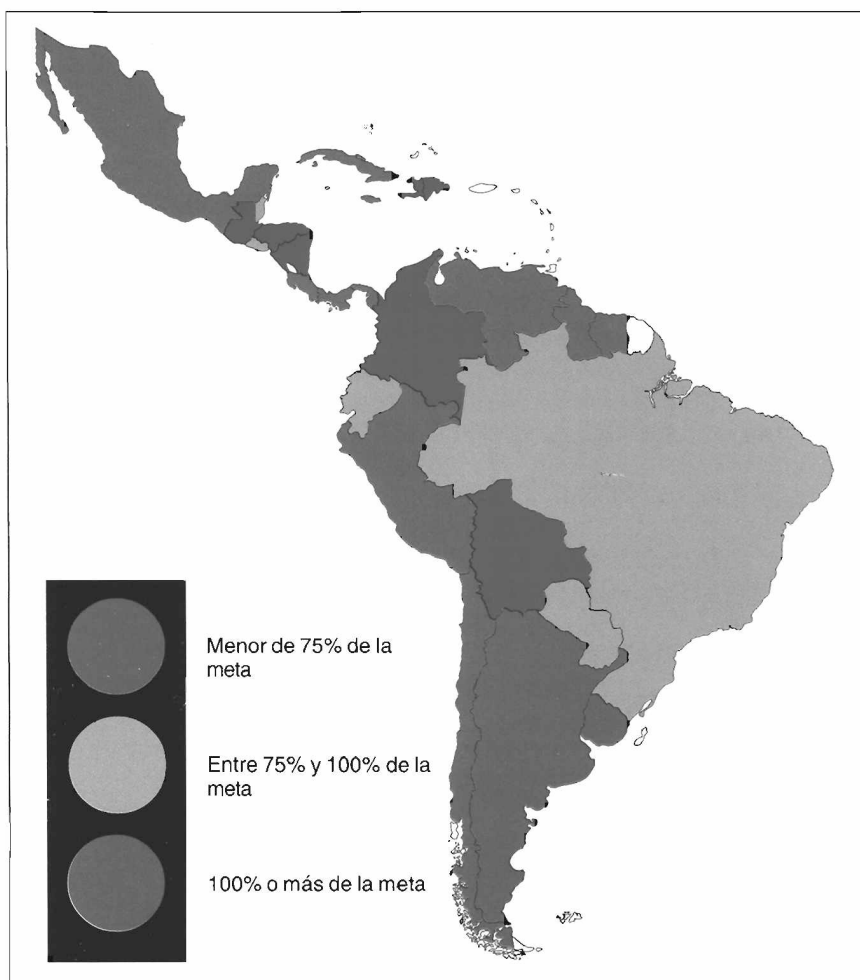
(Dólares de 1997)



Fuente: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2002*, CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*.

Gráfico 15

**GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA META DEL 80% DE ALUMNOS
DE ENSEÑANZA PRIMARIA QUE ALCANCEN
EL 5º GRADO, 1990-2000**

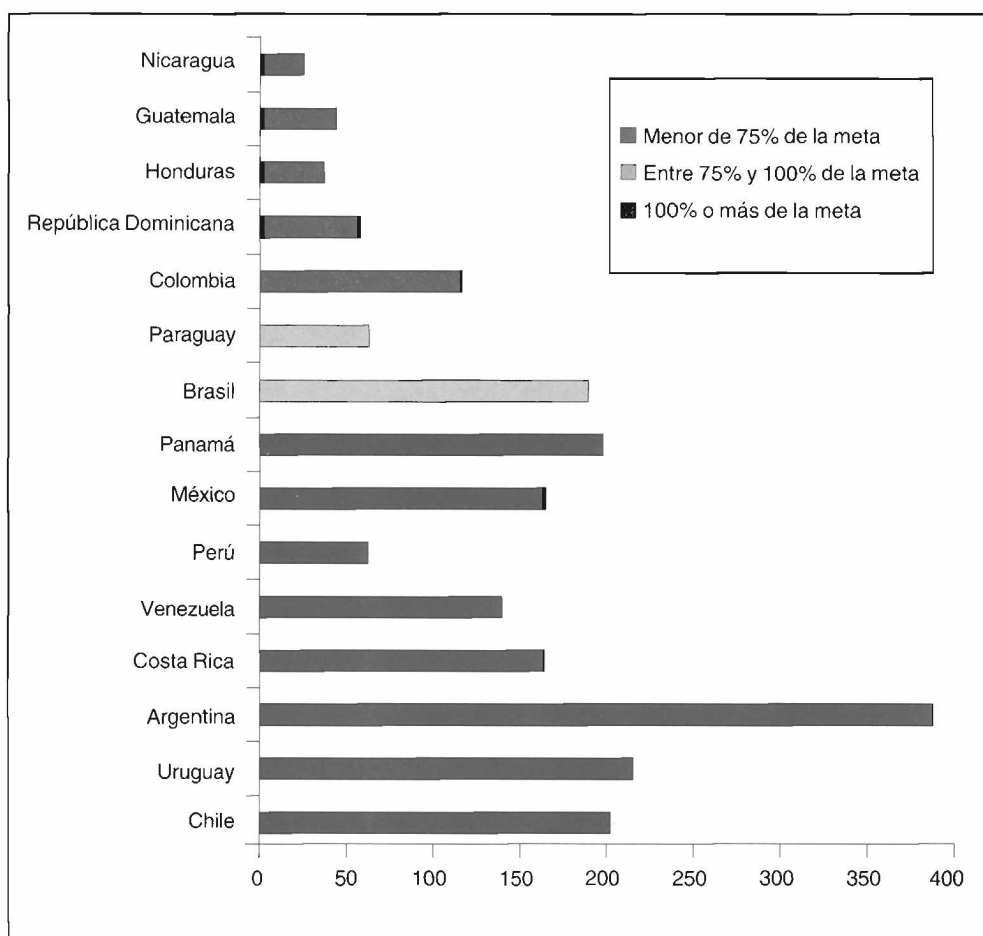


Fuente: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia*, 2002.

Gráfico 16

**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): GASTO SOCIAL POR HABITANTE
EN EDUCACIÓN (1998-1999) CON RELACIÓN AL GRADO
DE CUMPLIMIENTO DE LA META DE ALCANZAR EL 5º GRADO (1990-2000)**

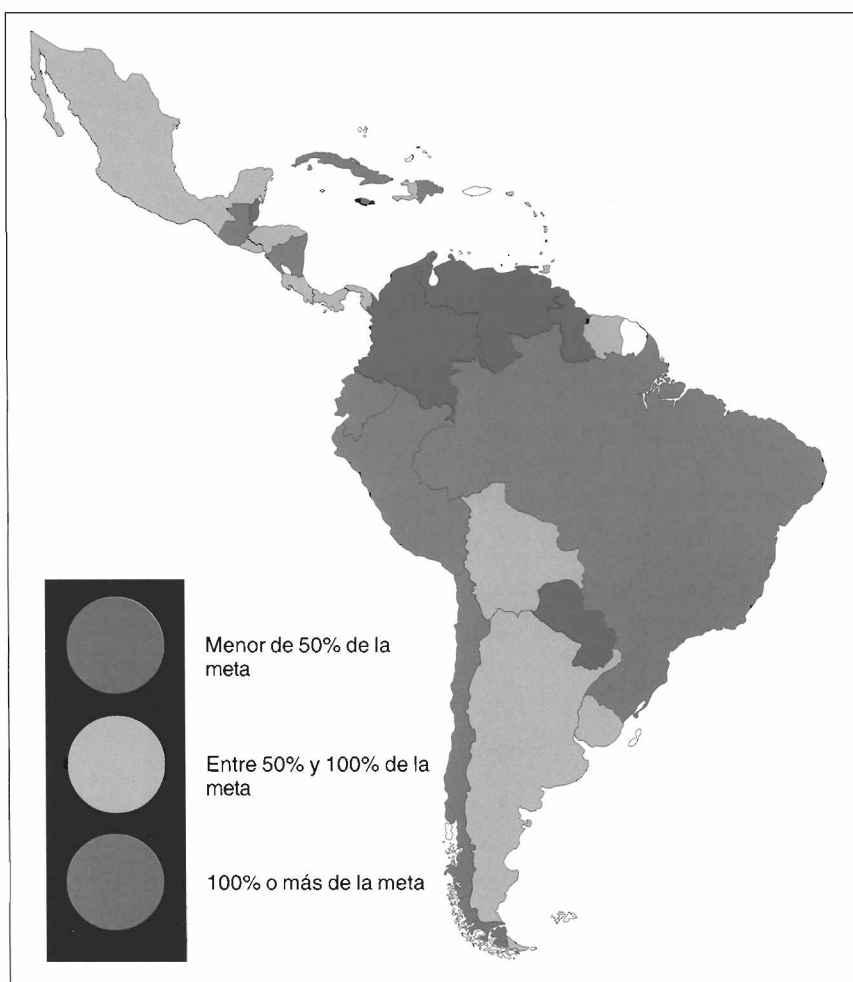
(Dólares de 1997)



Fuente: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2002* y CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*.

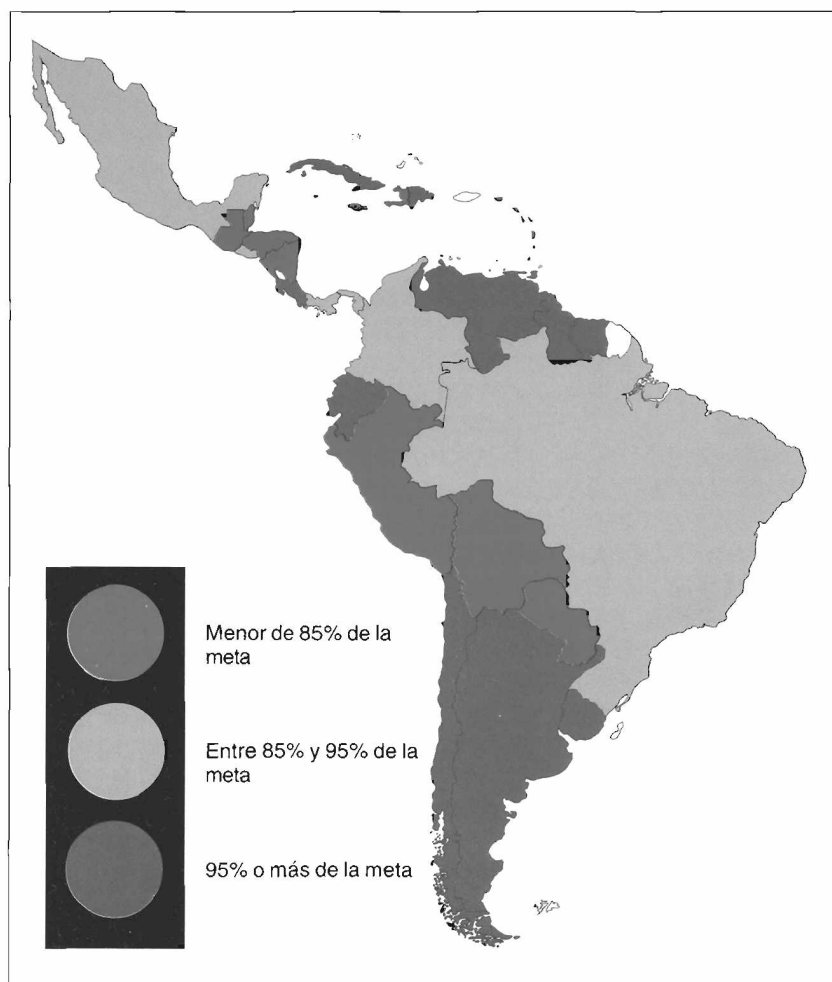
Gráfico 17

**GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA META DE REDUCCIÓN
DEL 33% DE LA TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, 1990-2000**



Fuente: UNICEF, ChildInfo.

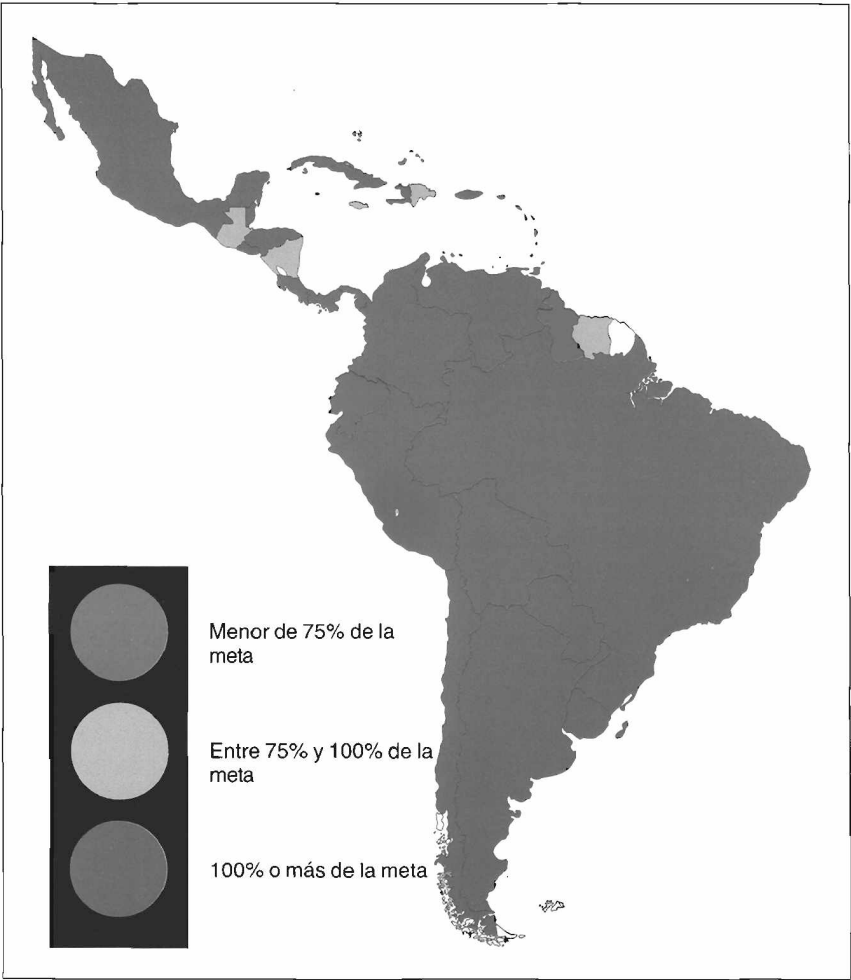
Gráfico 18

**GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA META DEL 100% DE PARTOS
ATENDIDOS POR PERSONAL ESPECIALIZADO, 1990-2000**

Fuente: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2002*.

Gráfico 19

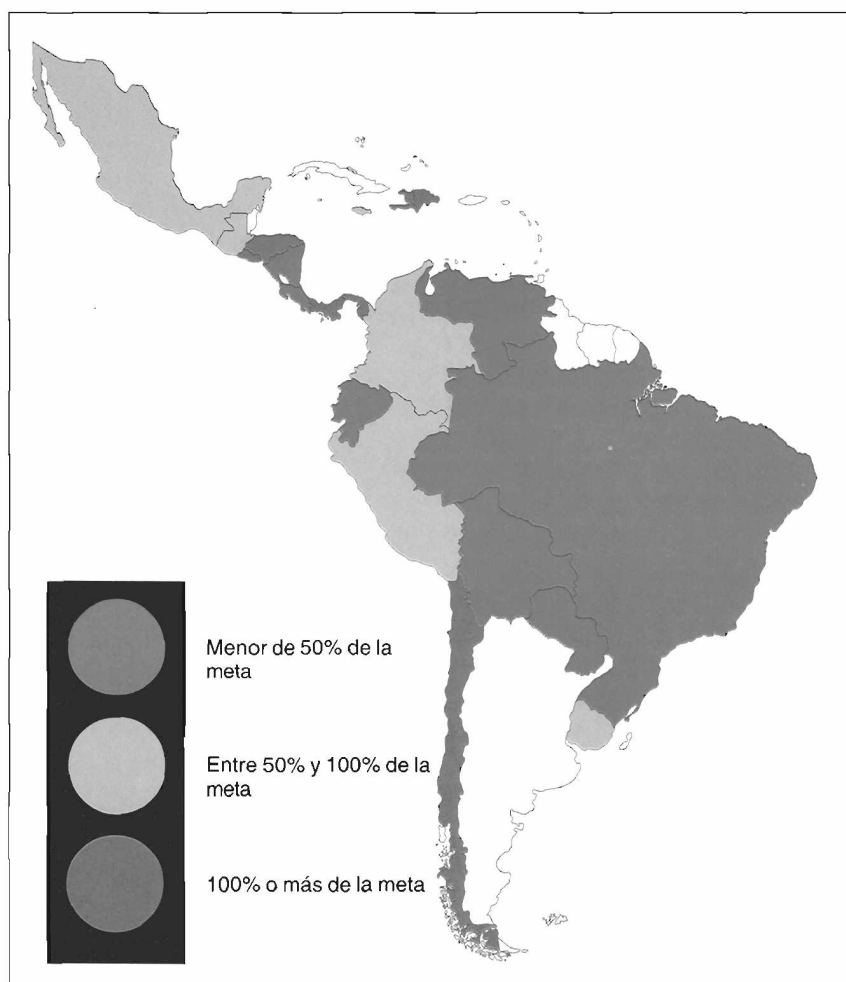
GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA META DE REDUCIR A MENOS DE 10% EL BAJO PESO AL NACER, 1990-2000



Fuente: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2001 y 2002*.

Gráfico 20

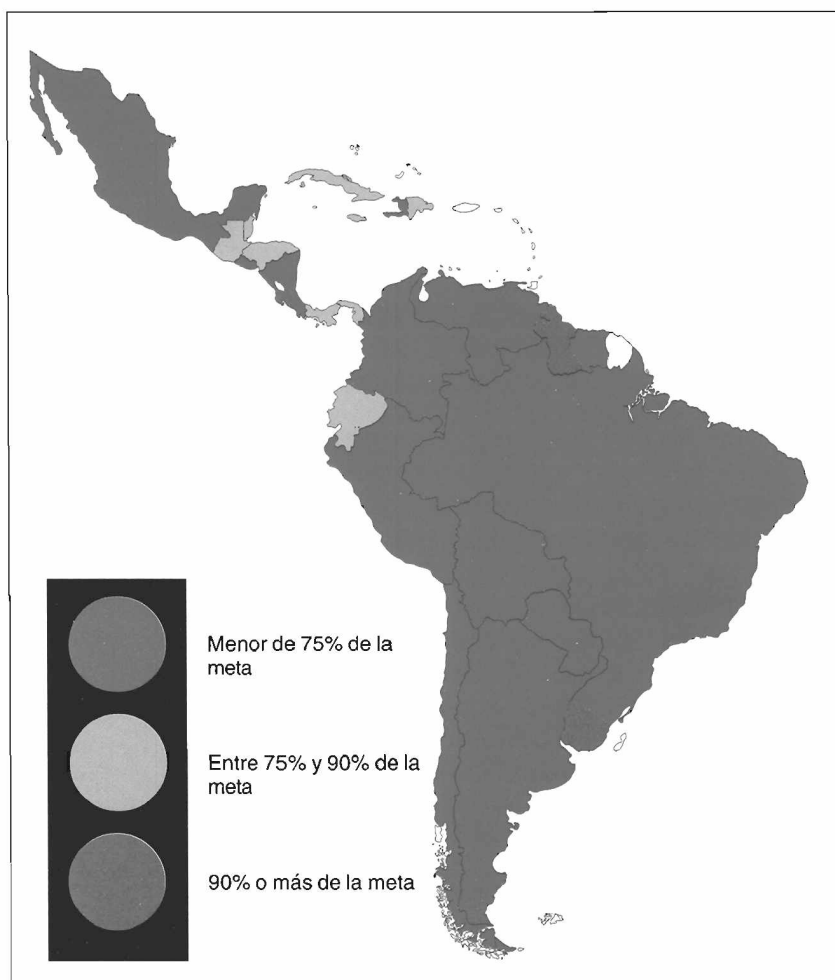
**GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA META DE REDUCCIÓN DEL 50% EN
LA INSUFICIENCIA PONDERAL DE LOS MENORES DE 5 AÑOS, 1990-2000**



Fuente: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia*, 1995 y 2002.

Gráfico 21

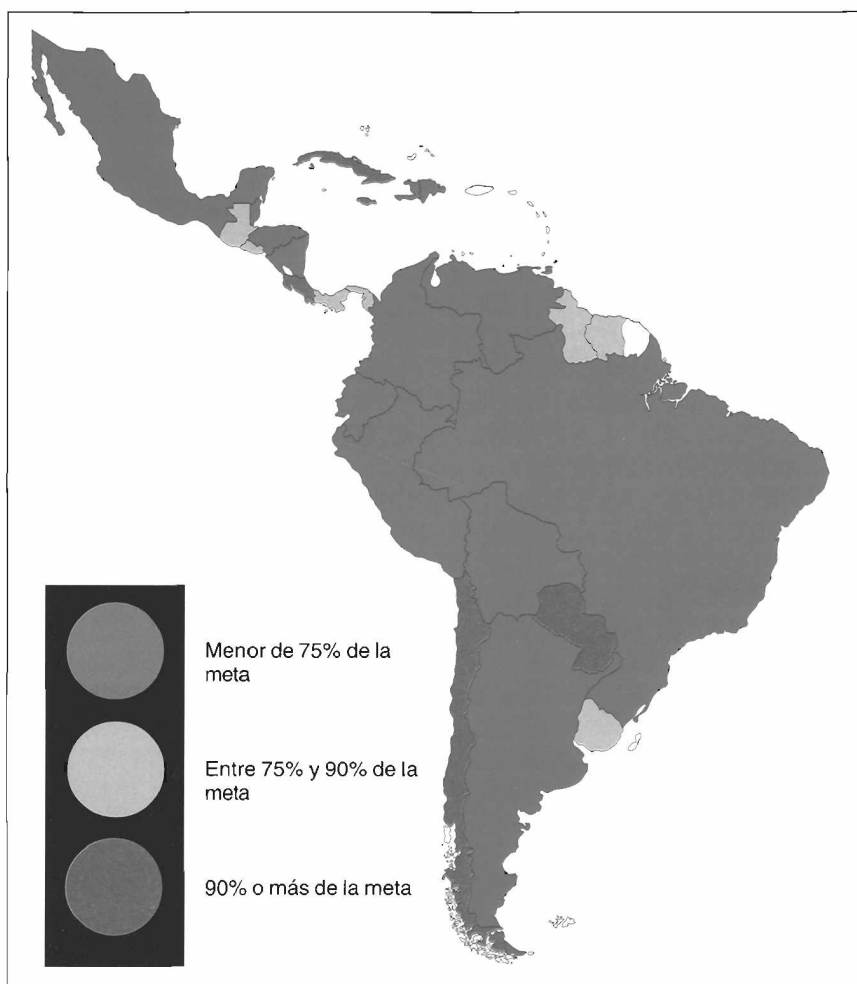
**GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA META DEL 100% DE
LA POBLACIÓN QUE USA FUENTES MEJORADAS DE AGUA
POTABLE EN ÁREAS RURALES, 1990-2000**



Fuente: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia*, 2001 y 2002.

Gráfico 22

**GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA META DEL 100% DE
LA POBLACIÓN QUE USA INSTALACIONES ADECUADAS
DE SANEAMIENTO EN ÁREAS RURALES, 1990-2000**

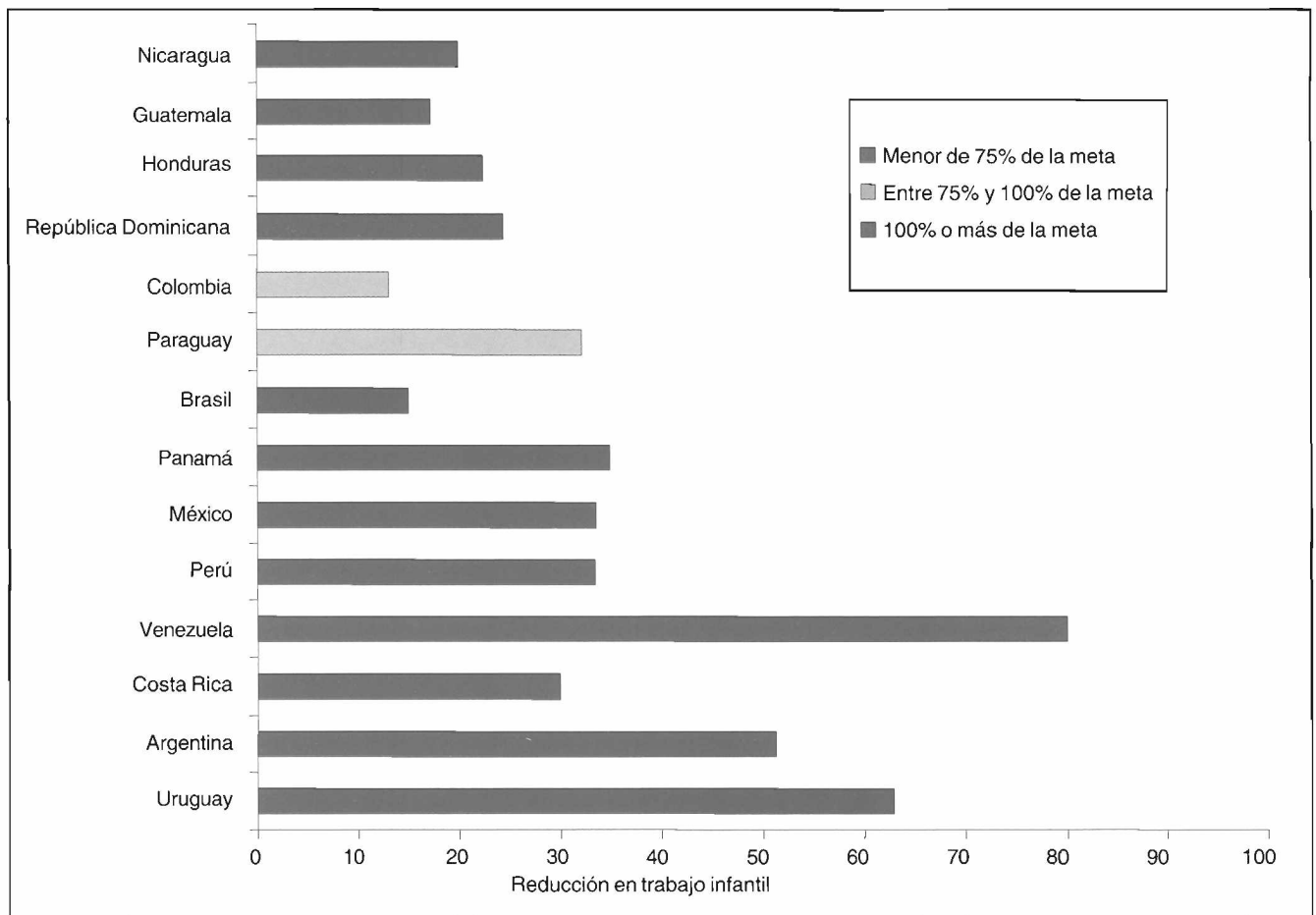


Fuente: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia*, 2001 y 2002.

Gráfico 23

**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): REDUCCIÓN DEL TRABAJO
INFANTIL (1990-1998) Y CUMPLIMIENTO DE LA META
DE ALCANZAR EL 5º GRADO (1990-2000)**

(Porcentajes)



Fuente: UNICEF-CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Mundial, GDF y WDI.

3. Nuevas metas planteadas para la presente década y congruencia entre éstas

Todas las metas principales emanadas de la Sesión Especial para la Infancia son contempladas total o parcialmente por la Agenda Iberoamericana, aunque con algunas diferencias cuantitativas.²⁷ La única meta que no está considerada es la relacionada con la provisión de servicios de agua y saneamiento básico. Sin embargo, en una reunión técnica realizada por delegados de los gobiernos de Iberoamérica se reconoció la necesidad de agregar una meta en esta dirección. La Agenda Iberoamericana presenta algunas metas nuevas con relación a la Sesión Especial, que son: la erradicación

de la sífilis congénita, la prevención de las consecuencias de los desastres naturales, y la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. Por otra parte, la Agenda Iberoamericana es más amplia en aquellas metas y estrategias relacionadas con la educación secundaria. En cambio, las metas que surgen de la Sesión Especial son más amplias y detalladas en los aspectos relacionados con la lucha contra el VIH/SIDA. A continuación se presenta una versión literal del cuadro que contiene dichas metas.

Metas	Declaración
1. Reducción de la pobreza y el hambre	
- Reducir la pobreza extrema y la pobreza a la mitad para el año 2015.	<i>Meta 1, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i>
- Continuar realizando todos los esfuerzos para reducir significativamente los altos niveles de pobreza y la pobreza extrema en que vive parte de nuestra población.	<i>Meta 1, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i>
2. Promoción de una vida sana	
Mortalidad infantil	
- Reducir al menos en un tercio la tasa de mortalidad infantil y de niños menores de 5 años para 2010, como un primer paso hacia la meta de reducirla en dos tercios para 2015.	<i>Meta a, Promoción de una vida sana, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>
- Reducir la mortalidad infantil y la mortalidad de niños y niñas menores de 5 años en el ámbito nacional, de acuerdo con los siguientes niveles: de 0 a 19 por 1000 nacidos vivos, una reducción del 20%; de 20% a 39% por 1000 nacidos vivos, una reducción de 30% y más de 40% por 1000 nacidos vivos, una reducción de 50%.	<i>Meta 4, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i>

²⁷ Las metas iberoamericanas tienen como horizonte el año 2010, salvo que se especifique lo contrario.

Metas	Declaración
Mortalidad materna	
- Reducir al menos en un tercio la tasa de mortalidad materna, como un primer paso hacia la meta de reducirla en tres cuartas partes para 2015.	<i>Meta b, Promoción de una vida sana, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>
- Reducir la mortalidad materna en un tercio.	<i>Meta 5, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i>
Salud reproductiva	
- Dar acceso cuanto antes, a más tardar en el año 2015, a servicios de salud reproductiva a todas las personas de edad apropiada, por conducto de los sistemas de atención primaria de la salud.	<i>Meta g, Promoción de una vida sana, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>
- Brindar el apoyo integral a las adolescentes para prevenir el embarazo precoz a fin de reducirlos en un tercio. Asimismo asegurar su permanencia en el sistema educativo.	<i>Meta 10, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i>
Malnutrición	
- Reducir al menos en un tercio la malnutrición de los niños menores de 5 años de edad, prestar especial atención a los niños menores de 2 años de edad y reducir al menos en un tercio la tasa actual de casos de bajo peso al nacer.	<i>Meta c, Promoción de una vida sana, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>
- Mejorar el estado nutricional de los niños y niñas reduciendo el bajo peso al nacer en un 20%, la desnutrición crónica y la desnutrición global de acuerdo con los siguientes niveles: de 0% a 10% de los casos, reducir en 20%, de 11% a 20% de los casos reducir en 30%, más de 21% de los casos reducir en 50%, eliminando de manera sostenible las enfermedades por deficiencia de yodo y vitamina A y disminuyendo la anemia por deficiencia de hierro y ácido fólico en 30%.	<i>Meta 12, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i>
Saneamiento y agua potable	
- Reducir al menos en un tercio el número de hogares que no tienen acceso a servicios higiénicos de saneamiento y de agua potable a precios asequibles.	<i>Meta d, Promoción de una vida sana, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>

Metas	Declaración
Salud mental y física	
- Formular y aplicar políticas y programas nacionales de desarrollo del niño en la primera infancia para promover el desarrollo físico, social, emocional, espiritual y cognitivo de los niños.	<i>Meta e, Promoción de una vida sana, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>
- Elaborar y ejecutar políticas y programas nacionales de salud para los adolescentes, así como los objetivos e indicadores correspondientes, para promover su salud mental y física.	<i>Meta f, Promoción de una vida sana, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>
3. Acceso a una educación de calidad	
Educación preescolar	
- Ampliar y mejorar el cuidado y la educación integral del niño y la niña en la primera infancia, especialmente respecto de los niños más vulnerables y desfavorecidos.	<i>Meta a, Acceso a una educación de calidad, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>
- Priorizar políticas y programas que favorezcan el desarrollo integral adecuado de todas las niñas y niños desde la edad temprana.	<i>Meta 3, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i>
- Ampliar la cobertura de los servicios socioeducativos para niños y niñas de 0 a 3 años con amplio horario y garantizar para el año 2015 el acceso universal a la educación preescolar (3-6 años); sustentadas en los principios de no discriminación, calidad, equidad y con respecto a la multiculturalidad.	<i>Meta 6, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i>
Educación básica	
- Reducir en un 50% el número de niños en edad escolar que no están matriculados y aumentar la tasa neta de la matrícula en la enseñanza primaria o de la participación en programas de educación primaria no tradicionales de buena calidad al menos a un 90% para el año 2010.	<i>Meta b, Acceso a una educación de calidad, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>
- Asegurar para el año 2015 el acceso universal de las niñas y los niños a la educación primaria o básica de calidad, gratuita, y sin discriminación así como su permanencia en el sistema educativo.	<i>Meta 7, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i>
- Mejorar la calidad de la enseñanza básica en todos sus aspectos, a fin de que los niños y los jóvenes logren resultados	<i>Meta d, Acceso a una educación de calidad, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>

Metas	Declaración
Educación básica	
comprobados y cuantificables, especialmente en el aprendizaje de las matemáticas y de la lectura y la escritura, y adquieran conocimientos que los preparen para la vida.	
- Velar porque se atiendan las necesidades educativas de todos los jóvenes mediante el acceso a programas apropiados de enseñanza básica y de conocimientos que los preparen para la vida.	<i>Meta e, Acceso a una educación de calidad, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>
Educación secundaria	
- Universalizar para el año 2015 el acceso a la educación secundaria de calidad.	<i>Meta 9, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i>
Educación adulta	
- Conseguir para 2015, a más tardar, un avance del 50% en los índices de alfabetización de adultos, especialmente en lo que respecta a las mujeres.	<i>Meta f, Acceso a una educación de calidad, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>
Igualdad entre géneros	
- Eliminar las disparidades entre los sexos en la enseñanza primaria y la secundaria para el año 2005 y conseguir la igualdad entre los géneros en materia de educación para el año 2015, poniendo especial cuidado en que las niñas, en igualdad de condiciones, tengan pleno acceso a una educación básica de buena calidad y puedan aprovecharla plenamente.	<i>Meta c, Acceso a una educación de calidad, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>
4. Necesidad de proteger a los niños	
Protección general	
- Proteger a los niños de todas las formas de maltrato, abandono, explotación y violencia.	<i>Meta a, Necesidad de proteger a los niños de los malos tratos, la explotación y la violencia, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>
- Mejorar la suerte de millones de niños que viven en circunstancias especialmente difíciles.	<i>Meta b, Necesidad de proteger a los niños de los malos tratos, la explotación y la violencia, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>
- Proteger a los niños de todas las formas de explotación sexual, incluida la pedofilia, la trata de personas y los secuestros.	<i>Meta c, Necesidad de proteger a los niños de los malos tratos, la explotación y la violencia, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>
- Proteger a los niños de las consecuencias de los conflictos armados y garantizar el cumplimiento del derecho internacional humanitario y de los instrumentos de derechos humanos.	<i>Meta e, Necesidad de proteger a los niños de los malos tratos, la explotación y la violencia, Sesión Especial, Nueva York 2002</i>

Metas	Declaración
<p>- Prevenir y sancionar todas las formas de violencia que afectan a los niños, niñas y los y las adolescentes con el objeto de erradicarlos, en particular: la violencia intrafamiliar; la explotación sexual; la violación; el abuso y el acoso sexual; la pornografía; el tráfico y la venta de niños y sus órganos; la retención, secuestro, adopciones ilegales y la participación de niños y niñas en los conflictos armados y sus consecuencias, como desplazamientos forzados y otros tipos de separación de su entorno socio-familiar.</p>	<p><i>Meta 14, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i></p>
<p>- Garantizar que para el año 2005 todos los niños y niñas tengan su registro civil de nacimiento hasta antes de completar el tercer mes de vida. Asimismo que sea restituida su identidad cuando la haya perdido irregularmente.</p>	<p><i>Meta 2, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i></p>
<p>- Asegurar la inclusión de los niños, niñas y adolescentes con discapacidades y necesidades especiales en los programas y servicios de atención integral.</p>	<p><i>Meta 8, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i></p>
Trabajo infantil	
<p>- Tomar medidas efectivas de inmediato para eliminar las peores formas de trabajo infantil, estipuladas en el Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y elaborar y aplicar estrategias para eliminar el trabajo infantil que contravenga las normas internacionales aceptadas.</p>	<p><i>Meta d, Necesidad de proteger a los niños de los malos tratos, la explotación y la violencia, Sesión Especial, Nueva York 2002</i></p>
<p>- Erradicar el trabajo infantil, eliminando de forma inmediata sus peores formas y regular el trabajo de los y las adolescentes.</p>	<p><i>Meta 13, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i></p>
Justicia juvenil	
<p>- Establecer y mantener sistemas de justicia penal juvenil respetuosos de los derechos de los niños y las niñas, que garanticen el debido proceso y en los que se utilice la privación de libertad como medida excepcional y por el período más breve que proceda.</p>	<p><i>Meta 15, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i></p>
Emergencias	
<p>- Prevenir las consecuencias de los desastres naturales y atender especialmente y en primer lugar a los niños, niñas y adolescentes y oportunamente los desastres en términos del riesgo humano, el medio ambiente y la economía nacional.</p>	<p><i>Meta 16, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i></p>

Metas	Declaración
5. Lucha contra el VIH/SIDA y otras enfermedades importantes	
<p>- Para 2003, establecer metas nacionales con un calendario preciso a fin de lograr el objetivo de prevención mundial convenido internacionalmente de reducir la prevalencia del VIH entre los jóvenes de uno y otro sexo de 15 a 24 años de edad en un 25% para 2005, en los países más afectados, y en un 25%, en todo el mundo, para 2010, y redoblar los esfuerzos por alcanzar esas metas y luchar contra los estereotipos de género y las actitudes conexas, así como contra las desigualdades de género en relación con el VIH/SIDA, fomentando la participación activa de hombres y muchachos en esos esfuerzos.</p>	<p><i>Meta a, Lucha contra el VIH/SIDA, Sesión Especial, Nueva York 2002</i></p>
<p>- Para 2005, reducir la proporción de lactantes infectados con VIH en un 20%, y para 2010 en un 50%, para lo cual habrá que velar porque el 80% de las mujeres embarazadas con acceso a atención antes del parto reciban información, asesoramiento y otros servicios de prevención del VIH disponibles para ellas, aumentar la disponibilidad para las mujeres y los recién nacidos infectados de VIH, de tratamientos eficaces para reducir la transmisión de VIH de madre a hijo y suministrarles acceso a ellos, así como llevar a cabo intervenciones efectivas en bien de las mujeres infectadas de VIH, en particular de asesoramiento y de ensayos clínicos voluntarios y confidenciales, acceso a tratamientos, especialmente a terapia antirretroviral y, si corresponde, a sustitutos de la leche materna y la prestación de una amplia gama de servicios.</p>	<p><i>Meta b, Lucha contra el VIH/SIDA, Sesión Especial, Nueva York 2002</i></p>
<p>- Para 2003, elaborar, y para 2005, ejecutar, políticas y estrategias nacionales encaminadas a: consolidar y reforzar la capacidad de los gobiernos, la familia y la comunidad de crear entornos que presten apoyo a los huérfanos y niños y niñas infectados de VIH/SIDA o afectados por esa enfermedad, incluso prestándoles un asesoramiento y un apoyo psicosocial adecuados; velar por su matriculación en las escuelas y porque tengan acceso a vivienda, buena nutrición y servicios de salud y sociales en igualdad de condiciones con otros niños; y proteger a los huérfanos y a los niños vulnerables de todas las formas de maltrato, violencia, explotación, discriminación, trata y pérdida de bienes sucesorios.</p>	<p><i>Meta c, Lucha contra el VIH/SIDA, Sesión Especial, Nueva York 2002</i></p>
<p>- Reducir en un 20% para el 2005 la proporción de niños y niñas en riesgo de ser infectados con el VIH y en un 50% para el año 2010.</p>	<p><i>Meta 11, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i></p>
<p>- Erradicar la sífilis congénita y reducir los casos de las demás enfermedades de transmisión sexual.</p>	<p><i>Meta 11, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i></p>

Metas	Declaración
6. Promoción de participación de la niñez	
- Garantizar el derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes.	<i>Meta 18, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i>
7. Monitoreo y evaluación	
- Crear y mantener sistemas confiables de información estadística desagregada, oportuna y veraz, relativa a la situación de la niñez y la adolescencia, en todos los ámbitos abordados en esta Agenda.	<i>Meta 17, Plan de Acción de la Agenda Iberoamericana, Lima 2001</i>

Sección V

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Apoyar el cumplimiento de las metas de la Sesión Especial para la Infancia y de las cumbres iberoamericanas

La rigurosa garantía de los derechos de los niños, las niñas y los y las adolescentes es el camino mejor y más seguro para un crecimiento sin pobreza. Con miras a su consecución, es necesario reducir las disparidades entre los países de la región, así como las persistentes desigualdades socioeconómicas, territoriales, étnicas y de género en su interior. Además, se requiere enfrentar la violación a los derechos desde la más temprana edad y a lo largo del ciclo de vida. Lo anterior entraña aumentar significativamente los recursos que destinan los gobiernos y la cooperación internacional a la inversión social en la infancia y la adolescencia, mermada por los pagos del

servicio de la deuda y los gastos militares. Por último, un proyecto de esas dimensiones implica desarrollar planes nacionales y locales de acción para lograrlo.

La inversión en el cumplimiento de las Metas para la Infancia facilita el desarrollo de una gobernabilidad responsable y democrática, en la medida en que se planteen con transparencia derroteros cuyo grado de cumplimiento sirva para establecer un efectivo rendimiento de cuentas y evaluar la gestión de las políticas públicas.

2. Ataque frontal a las disparidades y no sólo a los peores síntomas de la pobreza

En una región con tan altos niveles de desigualdad socioeconómica, geográfica, cultural, de género y étnica, la equidad debe ubicarse en el centro del diseño de las políticas públicas. Siguiendo el principio del equilibrio presupuestario, una política económica que asegure el

crecimiento elevado y sostenido, así como la creación de empleo de calidad, debe coincidir con una política social que garantice el desarrollo de la infancia y la adolescencia, con las que se tiene una gran deuda social.

Los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos, así como el principio del interés superior del niño, contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, plantean la necesidad de generar procesos de cambio social, vinculando la política económica, fiscal y presupuestaria a la política social.

Al promover la equidad, el enfoque de derechos transforma a la política social en un instrumento de justicia, de protección integral de la infancia, de integración social y, por consiguiente, en un instrumento de construcción de la democracia.

3. Promover un gasto público contracíclico en tiempos de crisis

Se necesita una “fiscalidad socialmente responsable” que proteja permanentemente tanto los derechos sociales de la infancia como la situación de las familias. Esto es particularmente importante durante los momentos de recesión y de crisis, cuando resulta imprescindible financiar la inversión social en forma contracíclica. Se ha estimado que los recursos necesarios para garantizar la cobertura de los servicios sociales básicos ascienden a 30 dólares por habitante, o sea, a un aumento del 8% del presupuesto público total, lo que equivale a un 2.5% del PIB de la región.²⁸

Dada la volatilidad de las economías y de los presupuestos públicos en la región, es necesario asegurar que la cuantía de los recursos públicos destinados a la inversión social básica no merme durante los períodos de contracción económica. Por el contrario, corresponde acrecentarlos a fin de contrarrestar la reducción del ingreso de los hogares más vulnerables como consecuencia del aumento del desempleo y de las contracciones salariales.

4. Crear empleo de adultos para aumentar el gasto familiar y desemplear a los niños

A fin de erradicar el trabajo infantil, más allá de ratificar y cumplir los Convenios 138 y 182 de la OIT respecto del trabajo infantil, es necesario mejorar los ingresos del hogar. Para esto se requiere, por una parte, generar empleos de calidad en términos de salarios y protección social justos, y por otra, apoyar a la oferta laboral con capacitación para mejorar sus oportunidades. De esta manera, los pobres estarán en mejores condiciones de competir en el mercado laboral para generar ingresos razonables que les permitan contrarrestar la debilidad del sector público en materia

de cobertura y calidad de los servicios básicos, y proteger en mejor forma a la familia, en especial a los menores de 18 años.

Erradicando el trabajo infantil y garantizando la universalidad de la educación, las naciones serán mas dignas, respetuosas de los derechos de la niñez, revertirán en gran medida sus disparidades socioeconómicas, impulsarán su desarrollo científico y tecnológico y podrán aportar a hacer del mundo un lugar mas justo.

28 Véase de nuevo CEPAL, UNICEF, SECIB, *Construir Equidad desde la Infancia...*, op.cit.

5. Dar prioridad a la educación para interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza

El trabajo es prioridad estratégica para romper el círculo vicioso de la pobreza y constituye el único activo de la población pobre; por ello corresponde reconocer el papel de la educación en elevar su calidad. Así, las inversiones en educación deberían seguir teniendo una alta prioridad en las agendas de los gobiernos. Esto obedece a que la educación condiciona la transmisión de oportunidades de bienestar entre generaciones. Por lo tanto, la inversión en educación implica también enfatizar los aspectos de calidad y equidad, evitar la deserción y aumentar la cobertura en todos los niveles, en especial los de educación inicial y secundaria que muestren mayores rezagos.

Las probabilidades de los jóvenes de acceder al bienestar futuro que les permita mantener a sus familias fuera de la pobreza suponen una condición mínima, que es completar el ciclo secundario. Por otra parte, conocida es la interrelación entre la educación y efectos sociales positivos como la salud pública, la disminución de los índices de violencia, la calidad ambiental, la cohesión familiar, la paternidad responsable, la participación política y la cohesión social, que a su vez inciden de manera significativa en el bienestar económico y la productividad.

6. Promover el fortalecimiento de la institucionalidad pública

Para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia se requiere de una institucionalidad pública que asegure cobertura universal de servicios de igual calidad para todos los ciudadanos. Esto es especialmente importante en una región caracterizada por sus disparidades, donde los promedios de cobertura esconden enormes exclusiones. Además, la política social en cierto grado ha transferido al mercado algunas funciones fundamentales del Estado, como ciertos componentes de la salud y la educación, creando exclusiones o servicios segmentados y de diferente calidad para los diferentes estratos de la población. Por consiguiente, se necesita fortalecer la institucionalidad pública mediante mayores recursos y formas más eficientes de gestión. Simultáneamente, se requiere también encontrar formas innovadoras de complementación de la acción de la institucionalidad privada lucrativa, y de la sociedad civil

con la actividad del Estado, en especial de aquellas dirigidas a las demandas populares. Del mismo modo, se impone promover la responsabilidad ciudadana del sector privado tanto en lo financiero como en lo ambiental. Las crecientes muestras de descontento de la población con los Estados actuales reflejan la urgencia de acciones en este sentido.

Se necesita una reforma política que profundice el proceso de democratización, pasando de una etapa de democracia electoral a otra de democracia participativa. La participación de niños y adolescentes que los transforma de objetos pasivos del desarrollo en sujetos de derechos obliga a la sociedad a escucharlos y responder a sus aspiraciones. Los instrumentos de derechos humanos constituyen un buen punto de partida para orientar estas transformaciones.

Anexo estadístico

Cuadro A-1

MAGNITUD DE LA POBREZA (POBLACIÓN)

País	Magnitud de la pobreza en zonas rurales (%)								Magnitud de la pobreza en zonas rurales (%)							
	Población en 1989-1991				Población en 1999				Población en 1989-1991				Población en 1999			
	Población total	0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 19 años	Población total	0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 19 años	Población total	0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 19 años	Población total	0 a 5 años	6 a 12 años	13 a 19 años
Argentina a/	21.2	33.4	32.5	23.9	23.7	39.6	39.7	29.8	..	..	..	..	..	..	..	..
Bolivia	52.1	60.4	58.8	50.9	48.7	60.5	59.5	52.9	..	..	..	..	80.7	84.8	84.8	79.8
Brasil	42.1	54.0	53.4	45.9	32.9	51.1	46.7	38.0	62.2	73.8	73.1	62.3	55.3	73.6	72.4	60.1
Chile	38.2	51.9	51.6	44.4	20.6	b/ 30.3	29.5	25.6	39.3	54.4	55.2	42.0	27.6	b/ 36.4	39.2	31.6
Colombia	52.0	65.8	65.4	56.0	50.6	64.5	63.7	55.2	60.4	70.8	68.5	59.0	61.8	73.2	72.3	62.0
Costa Rica	24.8	33.0	32.5	27.3	18.1	27.0	25.4	20.6	27.3	34.8	37.0	25.8	22.2	29.0	30.7	19.5
Cuba	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ecuador	61.8	70.8	71.8	65.1	63.6	72.6	73.6	67.0	..	..	..	..	..	..	..	..
El Salvador	..	..	..	..	38.7	48.2	49.2	40.6	..	..	..	..	65.1	72.7	74.2	63.9
España	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Guatemala	..	..	..	..	46.0	b/ 54.8	57.1	46.4	..	..	..	..	70.0	b/ 76.6	74.6	69.0
Honduras	69.8	77.3	80.0	69.9	71.7	79.7	79.3	74.5	88.0	91.0	91.6	88.1	86.3	89.3	89.7	87.3
México	41.7	48.4	54.1	45.4	39.7	b/ 50.4	50.2	42.5	56.6	64.8	64.8	56.2	58.4	b/ 69.0	69.3	60.1
Nicaragua	..	..	..	..	64.0	b/ 73.4	71.0	66.0	..	..	..	..	77.0	b/ 82.4	80.0	77.2
Panamá	40.8	53.4	53.7	46.7	25.8	40.9	40.9	31.2	57.1	68.9	70.7	60.3	41.5	57.3	57.0	46.6
Paraguay c/	42.2	55.0	50.5	45.9	49.0	61.3	60.5	52.1	..	..	..	..	73.9	83.2	82.5	75.1
Perú	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Portugal	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
República Dominicana	..	..	..	..	35.6	44.5	46.9	38.3	..	..	..	..	..	..	..	..
Uruguay	17.8	34.0	31.7	24.2	9.4	22.2	18.4	12.7	..	..	..	..	..	..	..	..
Venezuela d/	38.8	47.9	49.8	42.3	49.4	61.7	61.2	52.6	46.5	56.6	57.8	46.2	..	..	..	..

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1999-2000*.

a/ Gran Buenos Aires, excepto para 1999 en que se considera el total urbano.

b/ Datos correspondientes al período 1996-1998, últimos disponibles para el país respectivo.

c/ Asunción, excepto para 1999 en que se considera el total urbano.

d/ En 1997 y 1999 las cifras corresponden al total nacional.

Cuadro A-2

AMÉRICA LATINA: RELACIÓN DE INGRESO MEDIO DE LOS HOGARES Y COEFICIENTE GINI a/

País	Año	Relación del ingreso medioper cápita b/	Variación	Índice de concentración	Variación
		Decil 10 entre Deciles 1 a 4	(%)	Gini c/	(%)
Argentina d/	1990	13.5		0.501	
	1999	16.4	21.5	0.542	8.2
Bolivia	1989	e/ 17.1		0.538	
	1999	26.7	56.1	0.586	8.9
Brasil	1990	31.2		0.627	
	1999	32.0	2.6	0.640	2.1
Chile	1990	18.2		0.554	
	2000	18.7	2.7	0.559	0.9
Colombia	1994	26.8		0.601	
	1999	22.3	-16.8	0.572	-4.8
Costa Rica	1990	10.1		0.438	
	1999	12.6	24.8	0.473	8.0
Ecuador f/	1990	11.4		0.461	
	1999	17.2	50.9	0.521	13.0
El Salvador	1995	14.1		0.507	
	1999	15.2	7.8	0.518	2.2
Guatemala	1989	23.5		0.582	
	1998	23.6	0.4	0.582	0.0
Honduras	1990	27.4		0.615	
	1999	22.3	-18.6	0.564	-8.3
México	1989	17.2		0.536	
	1998	18.4	7.0	0.539	0.6
Nicaragua	1993	26.1		0.582	
	1998	25.3	-3.1	0.584	0.3
Panamá	1991	20.0		0.560	
	1999	19.5	-2.5	0.557	-0.5
Paraguay	1990	g/ 10.2		0.447	
	1999	19.3	89.2	0.565	26.4
República Dominicana	1997	16.0	...	0.517	...
Uruguay f/	1990	9.4		0.492	
	1999	8.8	-6.4	0.440	-10.6
Venezuela	1990	12.1		0.471	
	1999	15.0	24.0	0.498	5.7

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2000-2001*.

a/ Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.

b/ Deciles (1 a 4) representa el 40% de los hogares de menores ingresos, en tanto que el decil 10 es el 10% de los hogares de más altos ingresos.

c/ Calculado a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país. Incluye a las personas con ingreso igual a cero.

d/ Gran Buenos Aires.

e/ Ocho ciudades principales y El Alto.

f/ Total urbano.

g/ Área metropolitana de Asunción.

Cuadro A-3

GASTO PÚBLICO SOCIAL, 1990-1991/1998-1999

País	Gasto público social, por habitante					Gasto público social como porcentaje del gasto público total					Gasto público social como porcentaje del PIB				
	1990 1991	1992 1993	1994 1995	1996 1997	1998 1999	1990 1991	1992 1993	1994 1995	1996 1997	1998 1999	1990 1991	1992 1993	1994 1995	1996 1997	1998 1999
América Latina	521	560	633	654	698	44.1	46.3	52.2	52.5	53.7	13.3	13.9	15.4	15.3	16.1
Argentina	1,211	1,447	1,583	1,576	1,687	62.2	63.3	65.3	65.3	63.6	17.7	19.2	21.0	19.8	20.5
Bolivia	...	...	121	147	168	...	...	49.4	54.9	56.5	...	...	12.4	14.6	16.1
Brasil	786	765	932	952	1,011	48.9	47.2	60.0	60.4	60.4	18.1	17.7	20.0	19.7	21.0
Chile	440	538	597	719	827	60.8	62.4	64.7	65.9	66.8	13.0	13.6	13.6	14.4	16.0
Colombia	158	195	297	403	381	28.8	32.2	39.9	41.8	35.5	8.0	9.4	11.5	15.3	15.0
Costa Rica	476	495	536	568	622	38.9	41.2	38.3	42.2	43.1	15.7	15.3	16.0	17.0	16.8
El Salvador	35	39	60	70	82	...	...	21.3	24.9	27.0	3.1	3.2	3.3	3.8	4.3
Guatemala	52	65	66	69	107	29.9	33.4	38.5	37.4	46.2	3.4	4.1	4.1	4.2	6.2
Honduras	60	67	59	56	57	36.5	33.7	32.7	34.6	34.3	7.9	8.5	7.7	7.2	7.4
México	259	333	358	352	402	40.8	49.7	52.4	51.9	58.5	6.5	8.1	8.8	8.5	9.1
Nicaragua	48	44	52	47	57	35.4	38.1	40.9	37.1	37.0	10.8	10.6	12.6	11.0	12.7
Panamá	497	582	606	653	642	40.0	37.9	43.2	38.2	38.6	18.6	19.5	19.8	20.9	19.4
Paraguay	56	114	131	149	132	39.9	42.9	43.4	47.1	46.2	3.1	6.2	7.0	8.0	7.4
Perú	69	100	140	158	192	31.1	32.5	34.8	35.2	38.3	3.3	4.8	5.8	6.1	6.8
República Dominicana	64	92	100	108	135	38.4	37.0	41.2	39.0	39.7	4.3	5.9	6.1	6.0	6.6
Uruguay	888	1,095	1,248	1,358	1,539	62.4	67.7	70.8	69.9	72.5	16.8	18.9	20.3	20.9	22.8
Venezuela	337	355	287	318	313	34.0	40.1	35.3	35.5	37.3	9.0	8.9	7.6	8.3	8.

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 2000-2001, División de Desarrollo Social, base de datos.

Notas: 1. Para América Latina es el promedio población promediada de los bienes. Se excluyen Bolivia y El Salvador en los dos primeros datos bianuales, debido a la ausencia de información.

2. Para Brasil es una estimación del gasto social consolidado.

3. Tres puntos (...) significa que los datos faltan en las fuentes mencionadas.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): ASISTENCIA ESCOLAR SEGÚN
GRUPOS DE EDAD Y SEXO Y SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y
CUARTIL DE INGRESO FAMILIAR, 1990 Y 1999 a/

(Porcentajes)																
País	Año	Grupos de edad									Grupos de edad					
		6 a 13 años			14 a 17 años			18 a 25 años			6 a 13 años		14 a 17 años		18 a 25 años	
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	C1	C4	C1	C4	C1	C4
Argentina	1990															
	Urbano	97.2	97.7	96.9	-	-	-	-	-	-	96.6	99.6	-	-	-	-
	1999															
Bolivia	Urbano	99.2	99.0	99.3	85.1	83.4	86.9	42.4	39.4	45.3	98.8	99.7	80.1	95.9	28.2	58.3
	1989															
	Urbano b/	94.8	94.9	94.7	87.1	90.4	84.1	46.6	52.5	41.6	93.9	96.0	88.5	82.5	49.5	48.7
	1997															
		93.0	93.5	92.6	77.5	79.1	75.9	37.2	39.2	35.3	90.4	97.0	73.8	82.1	31.9	44.0
	Urbano	96.0	96.0	96.1	88.4	89.2	87.7	48.6	50.7	46.7	94.3	99.1	89.7	87.6	45.1	54.9
	Rural	88.6	89.7	87.5	55.3	60.0	50.3	9.1	12.3	5.9	84.5	94.0	46.3	70.3	8.1	15.2
Brasil	1990															
	Nacional	83.0	82.1	84.0	61.9	58.6	65.2	20.9	19.4	22.4	75.9	94.4	54.6	77.0	13.8	32.7
	Urbano	88.1	87.4	88.8	69.0	66.4	71.6	24.1	22.9	25.3	80.7	94.4	59.4	77.0	15.6	32.7
	Rural	69.5	68.2	70.8	41.0	37.5	44.9	9.2	7.8	10.9	63.4	85.4	39.6	51.6	6.9	13.8
	1999															
	Nacional	94.6	94.2	95.1	81.7	81.5	81.9	31.6	31.0	32.2	92.5	98.5	76.8	92.8	25.0	47.5
	Urbano	95.6	95.3	95.9	84.2	83.8	84.5	33.5	33.1	33.9	93.3	98.9	77.3	95.4	26.0	51.3
	Rural	91.6	90.9	92.3	73.2	73.8	72.5	23.1	22.5	23.8	89.8	96.2	75.2	80.2	19.9	29.0
Chile	1990															
	Nacional	96.7	96.4	96.9	80.4	80.3	80.4	22.0	24.2	19.9	95.6	98.6	76.0	89.5	15.9	34.2
	Urbano	97.8	97.6	98.0	86.0	86.0	86.0	25.1	28.2	22.2	96.8	99.2	80.7	94.7	17.6	39.0
	Rural	92.0	91.7	92.3	56.4	56.7	56.2	7.8	7.2	8.4	90.8	95.8	53.1	64.6	7.6	9.7
	2000															
	Nacional	98.6	98.6	98.5	90.0	90.0	90.1	33.9	35.6	32.3	97.9	99.7	85.7	97.2	21.8	53.1
Urbano	98.9	99.0	98.9		91.9	91.8	92.1	36.2	38.5	34.1	98.3	99.8	87.3	98.0	22.5	55.9
	Rural	96.4	96.2	96.5	78.7	79.1	78.3	18.7	17.7	19.7	95.3	98.2	76.5	89.2	16.7	27.5
Colombia	1991															
	Nacional	83.4	82.4	84.4	62.7	60.3	65.0	22.6	22.8	22.5	81.0	86.8	62.5	63.0	19.4	28.4
	Urbano	91.4	90.7	92.1	76.7	77.9	75.5	29.5	30.4	28.9	87.8	95.4	74.6	77.8	22.7	41.4
	Rural	74.4	73.2	75.7	45.9	40.8	51.4	11.9	12.1	11.7	72.1	77.8	45.2	48.7	14.1	11.6
	1999															
	Nacional	90.5	89.6	91.4	69.7	68.6	70.8	24.5	24.9	24.2	87.9	94.5	67.8	75.1	18.4	37.7
	Urbano	93.6	92.7	94.5	77.8	77.9	77.7	29.3	30.1	28.7	89.9	98.0	73.3	86.6	19.3	50.2
	Rural	86.5	85.8	87.3	57.8	55.6	60.1	15.1	15.9	14.3	85.0	89.9	58.0	60.9	16.5	15.4
Costa Rica	1990															
	Nacional	86.5	86.5	86.5	52.0	53.1	50.6	19.4	19.9	18.9	84.0	92.2	45.8	63.3	14.3	28.2
	Urbano	90.4	89.9	90.8	72.5	72.7	72.2	32.2	34.4	30.0	88.1	95.6	62.0	88.8	21.7	50.4
	Rural	83.6	84.1	83.1	36.7	38.3	35.0	9.7	9.3	10.3	80.9	89.5	32.5	46.2	7.7	14.9
	1999															
	Nacional	94.2	94.4	94.0	64.5	61.9	67.0	29.8	28.0	31.5	92.6	98.2	59.3	78.2	19.7	42.5
	Urbano	97.5	97.4	97.6	76.3	73.4	79.1	40.6	38.2	42.9	97.0	99.6	68.4	94.7	27.6	57.3
	Rural	91.9	92.3	91.5	54.2	52.2	56.2	19.5	18.6	20.3	89.2	97.2	48.7	68.0	10.8	30.6

/Continúa

/Continúa

Cuadro A-4 (Continuación)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): ASISTENCIA ESCOLAR SEGÚN
GRUPOS DE EDAD Y SEXO Y SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y
CUARTIL DE INGRESO FAMILIAR, 1990 Y 1999 a/

País	Año	(Porcentajes)														
		Grupos de edad						Grupos de edad								
		6 a 13 años			14 a 17 años			18 a 25 años		6 a 13 años		14 a 17 años		18 a 25 años		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	C1	C4	C1	C4	C1	C4
Ecuador	1990	96.3	95.9	96.7	81.1	7.2	83.0	40.2	39.9	40.4	95.9	98.3	81.3	84.1	40.1	45.1
	Urbano															
	1999	92.5	92.4	92.6	77.2	76.6	77.8	33.1	33.6	32.6	90.9	97.6	70.6	88.7	24.2	50.0
El Salvador	1990	89.0	89.1	88.9	73.0	73.4	72.7	28.6	31.3	26.6						
	Urbano															
	1999	85.2	85.2	85.1	65.3	67.1	63.5	22.3	23.3	21.3	78.9	94.7	60.1	76.1	13.9	33.3
Guatemala	1990	91.5	91.2	91.8	77.3	77.4	77.1	30.2	31.5	29.0	84.5	97.9	70.0	90.8	18.0	48.5
	Urbano	78.4	78.8	77.8	51.2	55.9	45.9	10.6	11.5	9.7	72.3	90.9	46.7	61.5	7.2	14.6
	Rural															
Guatemala	1998	69.4	70.3	68.3	41.9	45.1	38.7	15.9	17.7	14.3	63.2	80.2	32.7	55.4	7.5	27.2
	Nacional	77.9	78.9	76.9	63.5	66.0	61.1	27.5	30.1	25.2	70.1	86.0	45.3	83.3	11.6	45.0
	Urbano	64.8	65.8	63.6	29.1	33.2	24.7	6.1	7.4	5.1	58.6	77.4	23.4	40.2	4.0	12.2
Honduras	1990															
	Nacional	74.1	73.4	74.8	39.8	37.0	42.7	13.7	12.9	14.5	68.9	84.5	35.2	48.3	8.9	22.0
	Urbano	83.3	82.9	83.8	58.1	57.1	58.9	25.3	25.1		77.6	93.6	49.4	72.7	17.1	
Honduras	1999	68.5	67.6	69.3	26.9	24.1	29.9	3.3	3.3	3.3	63.2	78.8	25.5	30.0	2.3	6.3
	Rural															
	Nacional	81.6	79.7	83.5	44.7	41.2	48.5	16.3	14.4	17.9	75.9	91.9	38.7	54.8	9.6	24.9
México	1990	87.4	85.9	89.0	60.0	57.4	62.5	26.2	24.4	27.6	81.5	95.1	49.5	73.8	17.8	40.0
	Urbano	77.7	75.7	79.7	32.4	29.0	36.3	5.9	5.0	6.7	71.9	90.0	28.4	41.1	1.6	9.5
	Rural															
México	1992	91.8	92.6	90.9	56.0	57.0	55.0	19.5	21.7	17.5	89.0	97.3	48.8	69.5	9.4	30.7
	Nacional	95.2	95.5	94.9	67.1	69.2	65.0	26.2	29.3	23.3	93.5	98.8	58.9	85.4	11.7	43.8
	Urbano	87.9	89.7	85.8	41.0	40.8	41.1	8.2	8.3	8.1	83.5	95.3	31.4	52.1	5.1	11.0
México	1998															
	Nacional	94.6	95.6	93.7	60.1	62.0	58.3	21.0	23.5	18.7	91.2	98.8	47.7	78.0	11.0	35.2
	Urbano	96.1	96.7	95.4	69.1	69.8	68.4	26.9	29.3	24.5	93.0	99.1	54.7	86.9	14.2	45.3
Nicaragua	1993	93.0	94.2	91.7	48.5	52.4	44.4	11.0	13.2	9.0	89.3	98.4	38.3	65.7	5.0	19.4
	Rural															
	Nacional	74.3	72.2	76.5	54.9	54.0	55.8	20.6	22.6	18.7	68.3	86.9	44.7	63.8	16.1	27.8
Nicaragua	1993	85.3	84.4	86.3	72.6	71.0	74.3	29.5	32.5	26.8	79.6	95.6	56.4	87.3	19.3	40.0
	Urbano	62.4	59.1	65.9	32.2	32.6	31.8	8.9	10.4	7.5	56.1	77.5	27.1	43.5	10.6	13.8
	Rural															
Panamá	1991	93.7	93.4	94.1	71.3	69.5	73.3	28.8	26.5	31.2	90.5	97.7	62.6	82.3	18.5	45.5
	Nacional	95.6	95.1	96.0	77.5	76.4	78.6	33.6	31.9	35.2	92.8	98.9	68.4	86.2	21.9	52.3
	Urbano	89.7	89.6	89.8	57.0	53.3	60.8	15.8	13.5	18.7	85.7	95.0	48.1	73.8	9.1	27.2
Panamá	1999															
	Nacional	96.5	96.2	96.8	77.1	74.4	79.9	32.8	29.7	35.9	94.3	99.4	70.8	87.3	19.3	51.8
	Urbano	97.4	97.5	97.3	80.9	79.2	82.6	37.0	33.3	40.6	95.1	99.6	74.1	89.3	21.6	56.9
Panamá	1999	94.6	93.5	95.7	67.8	63.6	72.7	18.7	17.5	19.9	92.8	99.1	61.9	83.2	11.8	33.0
	Urbano															
	Rural															

Continúa

/Continúa

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): ASISTENCIA ESCOLAR SEGÚN
GRUPOS DE EDAD Y SEXO Y SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y
CUARTIL DE INGRESO FAMILIAR, 1990 Y 1999 a/

		(Porcentajes)														
País	Año	Grupos de edad									Grupos de edad					
		6 a 13 años			14 a 17 años			18 a 25 años			6 a 13 años		14 a 17 años		18 a 25 años	
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	C1	C4	C1	C4	C1	C4
Paraguay	1999															
	Nacional	93.1	92.8	93.3	66.6	65.2	67.9	25.4	24.7	26.1	90.9	97.3	58.3	77.9	14.4	42.3
	Urbano	96.3	95.5	97.1	77.9	77.1	78.6	33.2	32.6	33.6	93.6	99.0	71.8	86.5	18.8	53.0
	Rural	90.0	90.4	89.6	55.2	55.4	55.0	13.9	14.6	13.0	88.5	95.6	46.0	67.6	8.9	25.1
República Dominicana	1997															
	Nacional	91.3	90.2	92.4	82.7	81.7	83.6	34.2	33.5	34.8	89.7	94.6	83.2	84.7	35.6	39.0
	Urbano	93.0	92.2	93.9	85.6	82.2	88.4	38.8	38.5	39.1	90.4	96.9	87.3	87.8	35.8	43.9
	Rural	89.6	88.2	91.0	79.0	81.0	76.9	26.7	26.5	26.9	89.1	91.8	78.4	79.9	35.4	31.2
Uruguay	1990															
	Urbano	98.0	98.0	98.1	75.0	71.8	78.3	30.7	27.7	33.3	96.9	99.7	64.2	90.8	15.2	53.2
	1999															
	Urbano	97.9	97.9	98.0	76.5	72.9	80.0	31.7	27.3	36.2	97.0	99.8	65.3	96.1	15.0	60.1
Venezuela	1990															
	Nacional	92.0	91.2	92.7	68.5	65.3	71.9	27.6	25.3	29.9	90.5	94.7	68.2	75.3	27.7	33.9
	Urbano	93.9	93.3	94.6	72.8	70.4	75.2	30.6	28.5	32.8	92.5	96.4	71.5	81.0	30.4	38.1
	Rural	83.9	83.0	85.0	47.0	41.9	53.3	8.7	7.5	10.1	82.8	86.1	50.8	48.2	8.1	10.3
	1999															
	Nacional	95.6	95.1	96.2	70.5	67.1	73.8	19.0	16.9	21.2	93.3	99.2	64.1	81.0	16.8	26.0
Promedio c/	1990 d/															
	Nacional	87.6	87.3	88.0	61.6	60.1	63.0	21.8	21.6	22.1	84.4	93.3	56.7	71.1	16.0	31.9
	Urbano	93.1	92.8	93.4	75.0	74.7	75.3	31.3	32.2	31.1	90.4	97.0	68.7	84.0	23.3	45.2
	Rural	80.8	80.6	81.0	43.6	41.6	45.6	9.4	8.8	10.2	77.1	88.2	39.3	52.4	7.5	13.5
1999 e/																
	Nacional	93.3	92.9	93.6	69.8	68.3	71.3	26.1	25.5	26.7	90.7	97.5	63.8	80.6	17.7	39.8
	Urbano	95.3	95.1	95.5	78.2	77.2	79.2	34.3	33.9	34.8	93.0	98.6	71.0	89.7	23.3	53.5
	Rural	90.2	89.8	90.7	58.9	58.0	60.1	16.0	15.8	16.2	87.6	95.6	55.3	69.7	11.7	23.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, en *Globalización y desarrollo*, 2002.

a/ C1 y C4 corresponden, respectivamente, a los cuartiles primero y cuarto de la distribución del ingreso per cápita de los hogares.

b/ Ocho ciudades principales.

c/ Los promedios se calcularon con las cifras de los países que disponen de información comparables para los dos años considerados. Así, el promedio general no incluye a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. El promedio urbano no incluye a Argentina, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Finalmente, el promedio rural no incluye a Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

d/ El promedio se calculó tomando los años más próximos a 1990.

e/ El promedio se calculó tomando los años más próximos a 1999.

Cuadro A-5

PROGRESO DESDE LA CUMBRE MUNDIAL EN FAVOR DE LA INFANCIA, 1990-2000

País	1. Tasa escolarización enseñanza primaria				2. Alumnos de enseñanza primar				3. Tasa de mortalidad infantil			
	neta femenina (porcentajes)				que alcanzan 5° grado (porcentajes)							
	1986-1990	1995-1999	Progreso	Grado	1985-1987	1995-1999	Progreso	Grado	1990	2000	Progreso	Grado
América Latina y el Caribe	...	92		92	...	75		94	43	30	30	92
Antigua y Barbuda	...				...				...	13		
Argentina	...	96		96	...	94		118	25	18	28	85
Barbados	...	100		100	...				14	12	14	43
Belize	...	86		86	...	72		90	39	34	13	39
Bolivia	78	87	12	87	60	47	-22	59	87	62	29	87
Brasil	...	93		93	22	71	223	89	50	32	36	109
Chile	...	88		88	85	100	18	125	18	10	44	135
Colombia	74	93		93	57	59	4	74	29	25	14	42
Costa Rica	86	93	8	93	76	89	17	111	14	10	29	87
Cuba	...	95		95	91	95	4	119	12	7	42	126
República Dominicana	78	85	9	85	35	58	66	73	53	42	21	100
Ecuador	71	91		91	63	72	14	90	43	25	42	127
El Salvador	...	78		78	31	77	148	96	46	34	26	79
Guatemala	...	75		75	36	51	42	64	60	44	27	100
Guyana	...	84		84	...	91		114	65	55	15	47
Haití	44	66	50	66	32	41	28	51	102	81	21	62
Honduras	94	86	-9	86	43	58	35	73	47	32	32	97
Jamaica	100	87	-13	87	82	96	17	120	17	17		
México	...	100		100	69	85	23	106	37	25	32	98
Nicaragua	76	79	4	79	35	51	46	64	52	37	29	100
Panamá	89	91	2	91	82	82	0	103	27	20	26	79
Paraguay	92	92		92	50	71	42	89	30	28	7	20
Perú	...	100		100	70	87	24	109	58	40	31	100
Saint Kitts y Nevis	...	86		86	...				30	21	30	91
Santa Lucía	...				...	95		119	20	17	15	45
San Vicente y las Granadinas	...	78		78	...				22	21	5	14
Suriname	...	100		100	...	99		124	35	27	23	69
Trinidad y Tabago	93	88	-5	88	84	96	14	120	21	17	19	58
Uruguay	...	93		93	86	98	14	123	20	15	25	76
Venezuela	88	85	-3	85	90	89	-1	111	23	20	13	40

/Continúa

Cuadro A-5 (Continuación)

	4. Partos atendidos por personal especializado (porcentajes)				5. Recién nacidos con bajo peso al nacer (porcentajes)				6. Insuficiencia ponderal, moderada-grave menores de 5 años (porcentajes)			
	1983-1990	1995-2000	Progreso	Grado	1990	1995-2000	Progreso	Grado	1980-1991	1995-2000	Progreso	Grado
América Latina y el Caribe	...	84		84	...	9		111	11	8	27	55
Antigua y Barbuda	...	100		100	...	8		125	...	10		
Argentina	87	98	11	98	8	7	13	143	...			
Barbados	...	91		91	...	10		100	...	5		
Belize	...	77		77	...	4		250	...	6		
Bolivia	42	59	29	59	12	8	33	125	13	10	23	46
Brasil	95	92	-4	92	11	9	18	111	7	6	14	29
Chile	98	100	2	100	7	5	29	200	3	1	67	13
Colombia	71	86	17	86	10	7	30	143	10	7	30	60
Costa Rica	97	98	1	98	6	6		167	6	5	17	33
Cuba	99	100	1	100	8	6	25	167	...	4		
República Dominicana	90	99	9	99	16	13	19	77	13	5	62	
Ecuador	56	99	43	99	11	16	-45	63	17	15	12	24
El Salvador	50	90	44	90	11	13	-18	77	15	12	20	40
Guatemala	34	41	17	41	14	12	14	83	34	24	29	59
Guyana	...	96		96	...	14		71	...	12		
Haití	40	27	-48	27	15	28	-87	36	37	28	24	49
Honduras	66	55	-20	55	9	6	33	167	21	25	-19	-38
Jamaica	90	95	5	95	11	11	0	91	7	4	43	86
México	94	86	-9	86	12	9	25	111	14	8	43	86
Nicaragua	41	65	37	65	15	13	13	77	11	12	-9	-18
Panamá	89	90	1	90	10	10	0	100	16	7	56	113
Paraguay	30	71	58	71	8	9	-13	111	4	5	-25	-50
Perú	78	56	-39	56	11	10	9	100	13	8	38	77
Saint Kitts y Nevis	...	99		99	...	13		77	...			
Santa Lucía	...	100		100	...	8		125	...	14		
San Vicente y las Granadinas	...	99		99	...	10		100	...			
Suriname	...	95		95	...	11		91	...			
Trinidad y Tabago	98	99	1	99	10	10	0	100	7	7	0	0
Uruguay	97	100	3	100	8	8	0	125	7	5	29	57
Venezuela	69	95	27	95	9	6	33	167	6	5	17	33

/Continúa

Cuadro A-5 (Conclusión)

País	7. Población que usa fuentes mejoradas de agua potable, rural (porcentajes)				8. Población que usa instalaciones de saneamiento, rural (porcentajes)			
	1988-1990	2000	Progreso	Grado	1988-1990	2000	Progreso	Grado
América Latina y el Caribe	...	66		66	...	52		52
Antigua y Barbuda	...	89		89	...	94		94
Argentina	17	30	76	30	35	48	37	48
Barbados	...	100		100	...	100		100
Belize	...	82		82	...	25		25
Bolivia	27	64	137	64	13	42	223	42
Brasil	86	53	-38	53	1	43	4,200	43
Chile	21	58	176	58	4	97	2,325	97
Colombia	87	70	-20	70	13	56	331	56
Costa Rica	84	92	10	92	89	97	9	97
Cuba	...	77		77	...	95		95
República Dominicana	28	78	179	78	10	60	500	60
Ecuador	37	75	103	75	38	74	95	74
El Salvador	19	64	237	64	36	76	111	76
Guatemala	41	88	115	88	52	79	52	79
Guyana	...	91		91	...	81		81
Haití	27	45	67	45	13	16	23	16
Honduras	60	81	35	81	...	55		55
Jamaica	46	85	85	85	74	99	34	99
México	49	69	41	69	13	34	162	34
Nicaragua	19	59	211	59	16	72	350	72
Panamá	66	79	20	79	61	83	36	83
Paraguay	7	59	743	59	83	93	12	93
Perú	22	62	182	62	20	49	145	49
Saint Kitts y Nevis	...	98		98	...	96		96
Santa Lucía	...	98		98	...	89		89
San Vicente y las Granadinas	...	93		93	...	96		96
Suriname	...	50		50	...	75		75
Trinidad y Tabago	95	90		90	95	99		99
Uruguay	5	93	1,760	93	...	85		85
Venezuela	65	70	8	70	5	48	860	48

Fuente: 1. EMI 1993 y 2002; Brasil: SEALC, total para 1997; Colombia: SEALC, total para 1998.

2. EMI 1992 y 2002.

3. UNICEF ChildInfo 2002.

4. EMI 1992 y 2002, Argentina: EMI 1993 y 2002.

5. EMI 1993 y 2002; Trinidad y Tabago y Uruguay: EMI 2001.

6. EMI 1995 y 2002.

7. EMI 1992 y 2002; Argentina: EMI 2001; Trinidad y Tabago, Saint Kitts and Nevis, Santa Lucía, Saint Vincent/Grenadines: EMI 2002, total.

8. EMI 1993 and 2002; Argentina: EMI 2001; Trinidad y Tabago, Saint Kitts and Nevis, Santa Lucía, Saint Vincent/Grenadines: EMI 2002, total.

Notas: 1. EMI = Estado Mundial de la Infancia de UNICEF.

2. SEALC = Situación Educativa 1980-2000 de América Latina y el Caribe de UNESCO.

3. Tres puntos (...) significa que los datos faltan en las fuentes mencionadas.

4. Un espacio blanco indica que el concepto de que se trata no es aplicable o no es comparable.

Esta obra se terminó de imprimir en septiembre de 2002
en los talleres de Quadrata Servicios Editoriales, S.A. de C.V.
Víctor Hugo #11-A, Col. Portales, México, D.F.
Esta edición consta de 3,500 ejemplares.